2

El decisivo papel de las regiones y de Andalucía en particular

en el marco de la gobernanza multinivel del Mediterráneo

Régis Dandoy, Ana Carmona y Jorge Tuñón

2.1. Actual marco de gobernanza multinivel: las regiones como tercer nivel de gobierno en la Unión Europea

2.1.1. Las regiones como tercer nivel de gobierno de la Unión Europea

La idea de una Europa de las regiones no es nueva sino que surgió hace ya algunas décadas, incluso antes del nacimiento de la Unión Europea (UE), con una fuerte carga ideológica en sus orígenes, como alternativa a la política exclusivamente fundada en el Estado-Nación como estructura política, territorial, ideológica e identitaria del continente europeo. Sin embargo, el sorprendentemente rápido proceso de regionalización de la política europea de final de los ochenta y la creciente participación regional tanto en los programas europeos como en las reformas del marco constitucional de la UE, han vuelto a despertar los anhelos de las entidades sub-estatales europeas por asumir un papel protagonista.

Como consecuencia, durante los últimos años se ha comenzado a hablar de una Europa con las regiones, es decir, de una Europa cada vez más integrada que aunque no base en ellas su estructura político-administrativa, tampoco puede dejar de contar con ellas. El gran número y la profundidad de las reformas regionales y federales acaecidas en media Europa de una parte, las iniciativas de la UE para alcanzar mayores dosis de democracia y pluralismo de otra, o la idea de la progresiva pérdida de eficacia del modelo del Estado-Nación, han provocado la atmósfera idónea para el florecimiento de las denominadas políticas del tercer nivel. Según la teoría del tercer nivel, las autoridades sub-estatales gozan de una creciente importancia en el sistema europeo, pues tienen la posibilidad de desarrollar toda una serie de capacidades y disfrutan de un status reconocido dentro de la arquitectura institucional comunitaria. Concretamente la expresión tercer nivel hace referencia a la acción y a la involucración de las unidades sub-estatales dentro del marco de la UE, junto a las instituciones comunitarias (Primer Nivel) de una parte, y a las de los Estados-nacionales (segundo nivel).

Aunque muchas de las reivindicaciones del nivel de gobierno regional no han sido todavía atendidas, resulta innegable tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado tercer nivel de gobierno por debajo de la UE y de los Estados-nacionales. El nivel regional está más cerca de la ciudadanía y en muchas ocasiones es más útil y eficaz para el desarrollo de las políticas comunitarias. Es por ello que la interacción entre el tercer nivel y la denominada gobernanza a múltiples niveles (GMN), resulta evidente. La GMN es un esquema interpretativo, un modelo abstracto del cambio de las relaciones entre los niveles de poder existentes dentro de la UE, que

implica básicamente que el gobierno de Europa se realiza a diferentes niveles interconectados entre sí, y que el sub-estatal es uno de ellos, concretamente el tercero.

El concepto de gobernanza aplicada a la UE resulta útil para explicar la complejidad del sistema político comunitario, fundamentado en un derecho específico, en el equilibrio entre las instituciones, así como la cooperación, la interdependencia e interacción entre los diferentes poderes y los distintos niveles. En definitiva, la gobernanza europea permite sustituir un modelo lineal, jerárquico y vertical, por otro circular, basado en una participación plural y multinivel y en la negociación e interacción entre los actores y las redes comprometidos (Rojo Salgado, 2006). Asimismo, la UE debe reorganizar su funcionamiento prestando una mayor atención a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, a la luz de los criterios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En este contexto, las regiones y los entes locales deben tener la posibilidad de acceder sistemáticamente a los estadios iniciales de la discusión de la elaboración de las políticas europeas.

La GMN supone en cambio una transferencia de competencias hacia arriba a la UE, y hacia abajo a las entidades sub-estatales, con lo que los Estados centrales siguen tomando las decisiones esenciales, pero comparten competencias con los otros dos niveles, motivo por el que a las regiones se les atribuye un amplio reconocimiento. Si existe un elemento novedoso dentro del modelo de la GMN, ese es el del nivel de gobierno regional. Que no solo se ha revelado como el aliado estratégico de instancias como la Comisión Europea, sino que cada vez se presenta como el nivel más adecuado para la introducción de nuevos conceptos de policy y nuevos modos de implementación. Además, la regionalización permite tanto acercar la toma de decisiones europea a los ciudadanos como expresar más auténticamente la pluralidad de identidades que conviven en la UE. Y es que la regionalización de la UE, lejos de obstaculizar, constituye un elemento de equilibrio en el proceso de integración supranacional o continentalización.

Prueba de la eclosión del fenómeno regional a escala europea fijada con la entrada en vigor en 1993 del Tratado de Maastricht, o «institucionalización del tercer nivel» en el marco de la nueva UE ha sido la continua y creciente movilidad de las regiones europeas con respecto a Bruselas. La capital europea viene siendo por tanto el lugar privilegiado para orquestar la estrategia regional de lobbying, por medio de diversos canales directos o mediados a través de los Estados de los que forman parte, y por medio de los que intentan influir en el proceso decisional europeo. Ni la posición, ni las demandas actuales de las regiones son idénticas a las que sostenían en el pasado. La evolución y la consecución de algunas de las reivindicaciones regionales primitivas de carácter institucional (participación directa en el Consejo de Ministros o creación del Comité de las Regiones), han provocado una reformulación de las prioridades regionales. En este sentido, actualmente se reproducen reclamaciones acerca de las garantías para la autonomía regional a escala europea, el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o la reforma de los mecanismos de participación (Domínguez García, 2005).

En definitiva, la UE se configura en la actualidad como un sistema de gobernanza a múltiples niveles, en el que participan formal e informalmente diversos actores de niveles institucionales diferentes. Por lo tanto, la UE no es ya solamente una cuestión de Estados, sino que las entidades sub-estatales han adquirido ciertas cuotas de poder. Las regiones no han sustituido a los Estados pero participan junto a ellos, aunque no con la misma extensión ni disfrutando de idéntico peso, en el proceso de toma de decisiones. Particularmente, aquellas que gozan de capacidades legislativas (poseen un Parlamento y un Gobierno propios a escala sub-estatal) se vienen postulando de manera autónoma como el tercer escalón de gobierno de la Unión Europea, por debajo del Gobierno europeo, de una parte, y de los Gobiernos de los Estados que componen la misma, de otra.

A pesar de que ya resulten más realistas los discursos que abogan por una «Europa con las regiones» en lugar de aquellos primitivos acerca de una «Europa de las Regiones», en el contexto de la UE del Tratado de Lisboa, resulta innegable tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado tercer nivel de gobierno por debajo de la UE y de los Estados-nacionales. No cabe duda de que ese escalafón regional está más cerca de la ciudadanía y por ello se revela más eficiente, tanto para la proposición como para la implementación de las políticas comunitarias. Por eso, la interacción entre el tercer nivel y la denominada gobernanza a múltiples niveles (Multilevel Governance), resulta evidente. La idea implica (básicamente) que el gobierno de Europa se realiza a diferentes niveles interconectados entre sí, y que el sub-estatal es uno de ellos, concretamente el tercero. En ese sentido, a las regiones con capacidades legislativas se les puede augurar todavía un notable recorrido, al menos como contra-poder, dentro del marco europeo.

2.1.2. Modelos y fórmulas de regionalización en el sur de Europa: diferencias político-institucionales y asimetrías competenciales

España

Actualmente, España es un Estado miembro de la UE formado tanto por regiones como por nacionalidades. Efectivamente, España ha sido definida como una entidad claramente identificable como un país de países o como una nación de naciones. A pesar de la existencia de una cohesión social y cultural, básica para la construcción de la unidad española, la misma no excluye ni impide la existencia de evidentes rivalidades internas. De hecho, el segundo de los artículos de la Constitución española (1978) reconoce y garantiza tanto el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que conforman el Estado, como la solidaridad entre las mismas. Aun así y con motivo del periodo histórico en el cual debió ser refrendada, la Constitución se decanta por una terminología eufemística que define España como un país descentralizado pero que evita el término federal. No obstante, ello no ha sido óbice para que la filosofía cuasi-liberal sobre la que se inspira el texto, haya sido largamente resaltada (Moreno, 1997 y 2008).

A lo largo de más de medio millón de kilómetros cuadrados de territorio dividido en 17 Comunidades Autónomas (CCAA), más de 45 millones de habitantes comparten diferentes nacionalidades, identidades, culturas regionales e idiomas oficiales. Si bien el castellano es la lengua oficial del conjunto del Reino de España, tanto el catalán, como el vasco y el gallego son también lenguas co-oficiales en Cataluña, el País Vasco y Galicia, las denominadas «nacionalidades históricas». Además, una proporción de ciudadanos (principalmente en el País Vasco y Cataluña) no se considera española, a la vez que se vienen desarrollando fuertes sentimientos de identidad regional en otras CCAA como Andalucía, las Islas Baleares, las Islas Canarias o la Comunidad Valenciana (Tuñón, 2010 y 2011). Además, un factor esencial que tradicionalmente ha invitado a la descentralización ha sido la elevada diferencia económica entre las más desarrolladas regiones periféricas del norte, y las más deprimidas (a excepción de la isla que supone Madrid) del centro y sur de la Península.

La presente España constitucional es una realidad democrática de solo algo más de tres décadas de historia. Por ello, tras una larga e hípercentralizada dictadura (1939-1975), una pacífica transición a la democracia (1975-1979), y una ac-

tiva involucración europea tras su adhesión a la UE (1986), España ha experimentado profundas transformaciones en su calidad de Estado multinacional dentro de los tiempos modernos.

En efecto, la necesidad de dar una respuesta a esa nueva organización territorial del Estado obligó a los distintos compromisarios al pacto de una solución global que superase la residual estructura franquista excesivamente centralista. Se pretendía un nuevo modelo descentralizado, en el que las reivindicaciones periféricas de un mayor autogobierno tuvieran también su encaje. Precisamente, un año más tarde se establecieron los primeros gobiernos regionales de Cataluña y el País Vasco. Sin embargo, en el marco de la denominada estrategia del «café para todos» estas primeras experiencias de gobierno regional produjeron un efecto dominó sobre otras áreas que nunca se habían distinguido por poseer fuertes sentimientos regionalistas. En 1983, apenas cinco años más tarde, se habían conformado ya todas las CCAA españolas, como consecuencia del poder estatuyente emanado de la norma institucional básica de cada una de ellas, su Estatuto de Autonomía. Estos estatutos son, como explica el artículo 147 de la Constitución española, leyes orgánicas que el Estado ampara y reconoce como partes integrantes de su ordenamiento jurídico. A inicios de los ochenta (menos de una década después de la muerte del dictador), todo el territorio español, a excepción de los enclaves situados en el norte de África de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no alcanzarían su peculiar grado de autonomía hasta 1995, se encontraba ya profusamente regionalizado.

Habiendo quedado sustanciada la fase decisiva y constituyente del modelo del Estado de las Autonomías entonces, una segunda fase de consolidación del mismo se abrió durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI. Esencialmente consiste en la aprobación y entrada en vigor (en su caso) de una segunda y nueva generación de estatutos regionales. No obstante, esta segunda fase no puede todavía darse por concluida. Si bien algunos Parlamentos regionales han aprobado ya sus nuevos estatutos regionales (Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León), el Parlamento español no ha considerado conveniente por el momento aprobar algunos de ellos. Incluso, el Tribunal Constitucional español (en el marco de una controvertida y durante mucho tiempo esperada sentencia) ha rechazado la constitucionalidad de algunos artículos incluidos en el Estatuto de Cataluña (que previamente había sido aprobado tanto por el Parlamento de Cataluña como por el Parlamento de España). En la actualidad, esta segunda fase del denominado proceso del Estado de las Autonomías aún no se encuentra completamente configurada, motivo por el que el modelo necesitará todavía de algún tiempo para considerarse como definitivamente concluido y cerrado (Tuñón, 2010: 41-42).

Particularmente, el modelo competencial español actualmente configurado distingue entre tres tipos de competencias: las atribuidas en exclusiva a las CCAA, las del Estado, y las compartidas entre ambos. De esta manera, todas las CCAA tienen competencias ejecutivas y legislativas en las siguientes materias: urbanismo, vivienda, medio ambiente, idioma regional (solo en algunos casos), deporte, políticas sociales, sanidad e higiene, así como los puertos y aeropuertos comerciales. Por su parte, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias reservadas por el artículo 149 de la Constitución en relación al aseguramiento de la unidad y la soberanía nacionales como: inmigración, defensa, el sistema monetario y las relaciones internacionales.

Pero el Estado y sus CCAA también pueden compartir el ejercicio de competencias de dos maneras: el Estado puede retener el poder legislativo sobre una materia particular mientras que las CCAA disfrutan del poder ejecutivo sobre la misma; o bien el Estado puede encargarse de la regulación básica sobre una materia y las CCAA de la legislación de desarrollo de la misma. A todo este sistema deben añadírsele tres cláusulas a favor del Estado: la residual, por la que le corresponden todas aquellas competencias no previstas en los Estatutos de Autonomía; la de prevalencia, en relación con la regu-

lación o intervención en materias compartidas; y una cláusula supletoria, que establece la vigencia del derecho del Estado para evitar vacíos normativos (Rodríguez Drincourt, 2006).

Como bien se ha podido advertir en el reparto competencial, las asimetrías existentes dentro de la organización autonómica, derivadas de los modelos de acceso a la autonomía de las respectivas CCAA, son evidentes. La asimetría territorial es el resultado de la confluencia de tres factores: la herencia histórica de un Estado fuertemente centralizado; el reconocimiento al derecho al autogobierno de las denominadas nacionalidades históricas; y la posibilidad de descentralización concedida al resto de regiones que aspiraban a la consecución de su propio Gobierno autónomo.

Desde el inicio del proceso descentralizador, las asimetrías *de iure* y *de facto* han constituido un estímulo adicional a la naturaleza competitiva de las relaciones políticas en el seno del Estado de las Autonomías. Y como resultado: nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y el País Vasco); nacionalidad histórica del 151 (Andalucía); nacionalidad del 143 (Comunidad Valenciana); comunidades del 143; comunidad foral (Navarra); y los consejos insulares y los cabildos (en Baleares y Canarias, respectivamente).

En efecto, existen competencias muy concretas de las que disfrutan tan solo algunas CCAA (Navarra y el País Vasco han asumido mayores competencias fiscales, Cataluña y el País Vasco tienen su propia policía autonómica, y Canarias un régimen fiscal específico); motivo por el cual se han orquestado mecanismos de cooperación, en muchas ocasiones orientados a la participación de algunas de las entidades sub-estatales en la postura nacional a defender a escala europea, desconocidos incluso en otros ordenamientos federales.

Italia

La cuestión del regionalismo o progresiva federalización italiana se abrió en tiempos del Risorgimento, en un momento en el que la problemática consistía en reconciliar e integrar a los distintos pueblos y a las diferentes culturas de la península itálica. Las demandas federalistas (últimamente lideradas por el partido de la Liga Norte), han calado e influenciado a los principales partidos políticos italianos. La regionalización italiana, cuyo inicio podemos situar a mitad de la década de los setenta, y que ha supuesto un permanente y paulatino incremento del poder de las regiones, viene siendo un proceso poco planeado y coherente en el que las reformas anteceden a la entrada en vigor de la legislación reformada. Por ello, la irregular e inconstante regionalización italiana no puede darse, actualmente, por finalizada, y supone además un claro ejemplo de rápida, asimétrica y asistemática evolución de las formas de gobierno.

No se puede hablar de una verdadera reforma regional en el país transalpino hasta la descentralización administrativa desarrollada tras el final de la II Guerra Mundial y la elaboración y poste-

rior promulgación en 1948 de la, actualmente en vigor, Constitución italiana. Desde entonces, la reforma regional italiana ha pasado por diferentes etapas. Una primera, entre 1947 y 1970, en la que se identificó una aproximación minimalista en la reforma regional. Una segunda, entre 1970 e inicios de los ochenta, en la que se puede advertir una aproximación maximalista. Una tercera fase, que acaeció durante la década de los ochenta. Y para finalizar la fase actual (desde 1990 hasta nuestros días) muy prolífica en reformas legislativas en la materia.

La reciente reforma constitucional italiana en materia de política territorial puede definir al regionalismo italiano como un proceso gradual y asimétrico de devolución de competencias desde el centro y hacia los entes sub-estatales. Se trata de un sistema todavía abierto puesto que debe ser refrendado paso a paso con la aprobación de los nuevos estatutos de cada una de las regiones. Será una cuestión de las propias regiones adoptar estatutos homogéneos o bien heterogéneos. Actualmente, tanto los estatutos regionales como las estructuras gubernamentales de las regiones ordinarias son prácticamente idénticos, mientras que un mayor nivel de asimetría puede observarse en las regiones especiales. La asimetría del regionalismo italiano no es solo una consecuencia de los acontecimientos históricos, las negociaciones políticas y la existencia de grupos minoritarios, sino un derecho constitucional de algunas regiones y, ahora, una oportunidad para todas ellas. Una oportunidad que derivará en un sistema regional de una elevada asimetría, claramente inspirado, tanto en sus estructuras como en sus procedimientos, en el modelo español (Palermo, 2005).

De esta manera, el sistema territorial italiano se caracteriza por un elevado grado de regionalización en el que la gobernanza se ejerce a distintos niveles. Los 8.100 municipios, las 103 provincias o las 20 regiones en que se divide Italia dan cuenta de los referidos distintos niveles de gobierno, así como de la «complejidad del nivel sub-nacional italiano». Son dos los tipos de regiones que conforman Italia. Las cinco «especiales» (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Venecia-Friuli-Julia, Cerdeña y Sicilia), que poseen un estatuto constitucional individual situado al mismo nivel que la propia Constitución italiana (art. 116). En teoría, estas regiones disfrutan de una autonomía mayor que el resto de regiones italianas. Las otras quince «regiones ordinarias» se regulan por «estatuto ordinario» según las previsiones constitucionales del Título V de la Constitución italiana.

La conformación en Italia de un sistema regional de marcada tendencia asimétrica conlleva, según el objeto de nuestra investigación, al menos tres consecuencias fundamentales desde el punto de vista constitucional y político: (1) la importancia de la percepción política del nivel de autogobierno a escala sub-estatal; (2) un regionalismo de marcado carácter procedimental y conflictivo que se viene desarrollando progresivamente tras las reformas legales; y (3) muchos de los exclusivos poderes mantenidos por el Estado no son competencias en sentido estricto, lo que dependiendo del desarrollo del regionalismo italiano, puede, bien limitar de una forma sustancial el ámbito del autogobierno regional, o por el contrario, encajar las diferencias regionales.

Cada región posee una asamblea deliberativa o Consiglio compuesto por entre 30 y 80 miembros elegidos por representación proporcional. El presidente de dicho Consiglio será elegido, bien por el mismo foro de representación regional o bien directamente por los electores regionales. En todo caso, el presidente liderará la Giunta regional, responsable de funciones administrativas transferidas por el Gobierno central. Además, las responsabilidades regionales se encuentran delimitadas en el reformado Título V de la Constitución italiana. En este sentido, el artículo 117 de la misma establece los límites competenciales de los gobiernos regionales. Entre las competencias regionales encontramos la policía local, salud, planificación urbana, turismo, agricultura, así como otras funciones constitucionales delegadas por leyes constitucionales. El artículo 118 de la Constitución italiana complementa al anterior aportando poderes administrativos de acompañamiento

a nivel regional. Sin embargo es el artículo 119 del texto constitucional el potencialmente más importante para las regiones, puesto que garantiza su «autonomía financiera», aunque solo lo haga «dentro de las formas y de los límites establecidos por las leyes de la República, que coordinan esta autonomía». Además, los impuestos regionales también se garantizan por medio de este artículo, en tanto en cuanto se configuran como cuotas de los impuestos estatales según «las necesidades de las regiones». Sin embargo, en la práctica, la minimalista interpretación de los citados artículos 117, 118 y 119 por parte del Gobierno central, junto a la jurisprudencia también marcadamente centralista de la Corte Constitucional, han diluido bastante la utilidad de los mismos.

En cualquier caso el paradigma del federalismo italiano reside en el hecho de que no es consecuencia de un proceso perfectamente estructurado y orquestado que haya respondido a un plan predefinido, sino que es el resultado, todavía inconcluso, de una serie de circunstancias y situaciones históricas que han derivado en un modelo que mira con cierta admiración los sistemas federales alemán, belga o austriaco, pero que, sin duda, tiene grandes similitudes con el todavía más avanzado asimétrico regionalismo español.

Francia

Al contrario de lo que sucede en Italia o España, Francia es un Estado unitario tal y como queda enunciado en los primeros artículos de la Constitución francesa de 1958. A pesar de los diferentes intentos de descentralización que se han sucedido en el país galo desde entonces, la debilidad de la misma radica, entre otros factores, en la gran fragmentación de competencias entre las diferentes entidades territoriales, así como consecuencia de la falta de jerarquía institucional entre regiones, departamentos y municipios. Todo ello, no solo diluye la visibilidad de la acción pública de las colectividades territoriales, sino también las responsabilidades políticas de los cargos electos.

A pesar de todo lo anterior, no se puede argumentar que Francia haya sido ajena a la tendencia descentralizadora y de regionalización que ha vivido el continente europeo desde la mitad del pasado

2º Congreso sobre Cooperación Descentralizada. © Committee of the Regions.

siglo. Como rasgos fundamentales de este modelo de descentralización «a la francesa», a juicio de Ares (2010), podemos subrayar los que siguen: a) obtención de un modelo uniforme, diseñado por las instancias centrales, en el que las regiones tienen un mismo estatuto (salvo excepciones marginales), carecen de poder de autoorganización y cuyas elecciones regionales son organizadas por el Gobierno de París; b) el acompañamiento al proceso de una desconcentración de la Administración central, creciendo, por tanto, las atribuciones del prefecto regional (una suerte de delegado del gobierno en la región), que se erige en interlocutor y fiscalizador de la actividad del presidente del Consejo Regional; c) refuerzo igualitario de todas las colectividades territoriales con la consiguiente disputa competencial entre regiones y departamentos; y d) ausencia de jerarquía entre las entidades sub-estatales.

Actualmente, Francia se divide en veinticinco regiones (las veinte metropolitanas —ley de 6 de junio de 1986— más las cuatro regiones de ultramar de Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión), además de la excepción constituida por la «Colectividad Territorial» de Córcega, que con motivo de la ley de 13 de mayo de 1991 recibe la condición de «Colectividad con Estatuto Especial» (a pesar de lo cual no deja de ser una circunscripción administrativa bajo la jurisdicción del prefecto de la región).

Dentro de este marco general, a pesar de las nuevas atribuciones competenciales derivadas de la ley de 13 de agosto de 2004, las regiones francesas suponen una administración de misión y prospección pero no de gestión, y gozan de escasas competencias exclusivas: transporte ferroviario y la construcción y el mantenimiento de centros de enseñanza secundaria. A pesar de ello, las regiones francesas ejercen responsabilidades (compartidas) en ámbitos de la trascendencia del desarrollo económico, la ordenación del territorio, la formación profesional o el medio ambiente.

Institucionalmente, las regiones francesas cuentan con un Consejo Regional y un presidente de ese Consejo Regional, cuyas atribuciones y funcionamiento son una réplica del modelo de los departamentos. El Consejo Regional se constituye, por tanto, como una asamblea deliberante formada por consejeros regionales, elegidos por sufragio universal directo en el marco de un sistema electoral proporcional pero con circunscripciones departamentales.

Tal y como se apreciaba en los supuestos anteriores, uno de los indicadores del grado de autonomía regional es el derivado de la autonomía financiera de las regiones. En ese sentido, la dependencia financiera de todas las entidades sub-estatales francesas resulta más elevada respecto a los recursos del Estado central que en los casos de Italia y España. Y ello a pesar de la revisión constitucional de marzo de 2003 que pretendía paliar la tendencia a través de un cierto reconocimiento de la autonomía financiera de todas las colectividades territoriales. De cualquier manera, como subraya Ares (2010), el presupuesto anual de los Consejos Regionales (entre 600 y 800 millones de euros), es muy inferior al manejado por las regiones con poderes legislativos de la UE. Concretamente, mientras que el gasto de los Consejos Regionales franceses supone el 12% del gasto del conjunto de las colectividades territoriales galas, la capacidad de gasto de las CCAA ronda el 70% del total del gasto de las entidades sub-estatales españolas.

Si bien las regiones francesas van progresivamente obteniendo competencias y reconocimiento institucional, el nivel regional sigue estando marginado a escala de representación política en Francia, al contrario de lo que sucede en los Estados federales o en los fuertemente regionalizados (como España e Italia) de la UE. En la práctica, las competencias de las regiones francesas continúan siendo solo atribuidas por ley, y en ningún caso alcanzan aquellas de naturaleza legislativa. Salvo en el caso del excepcional supuesto corso, la importancia relativa del espacio público regional dista de alcanzar la trascendencia que obtienen las regiones italianas o las CCAA españolas en sus respectivos países.

Midiendo las asimetrías: indicadores de autoridad / autonomía regional

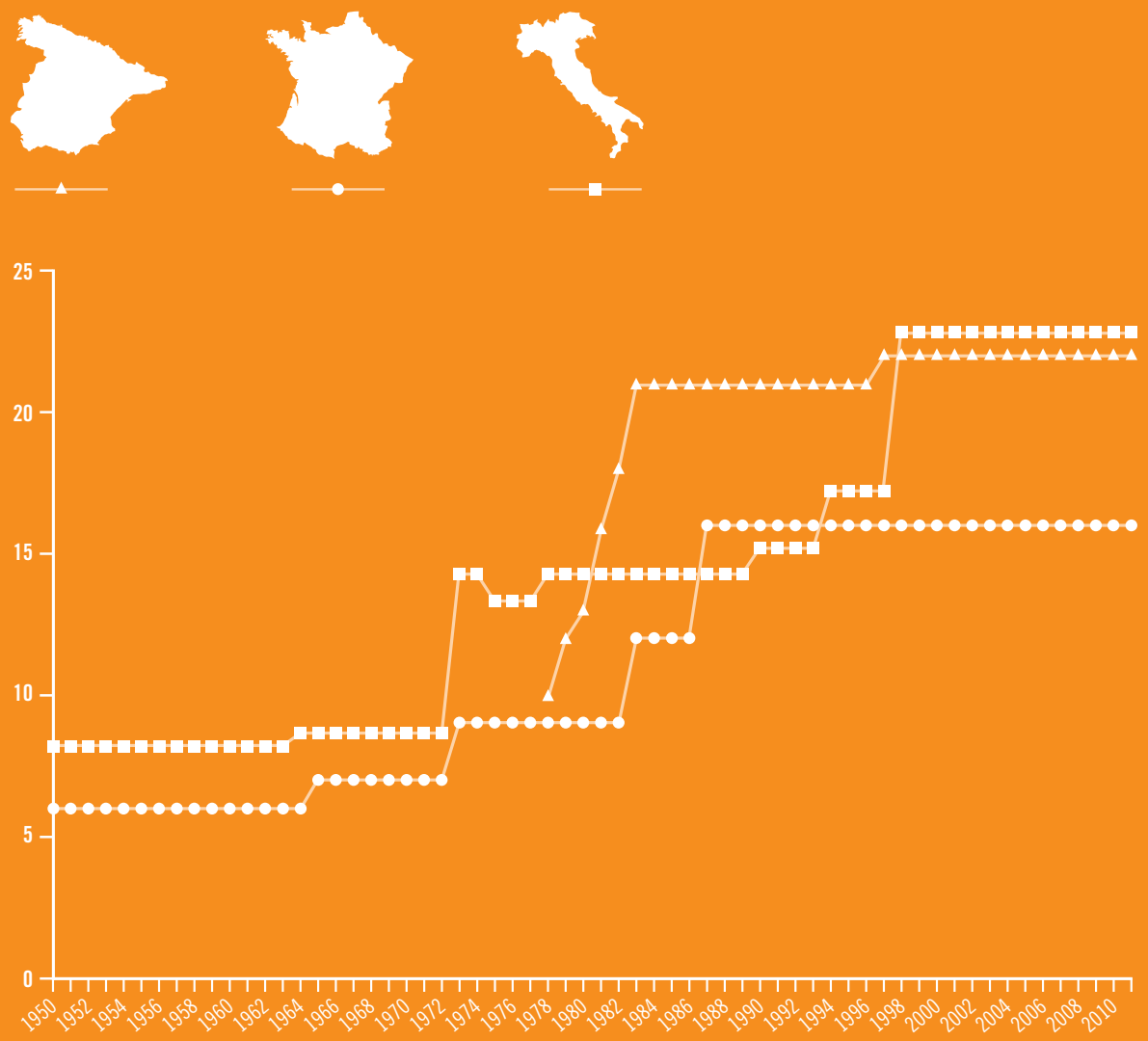
Tal y como ha sido explicitado, los modelos de regionalización difieren aún en el contexto del Mediterráneo norte occidental. Al haber seguido fórmulas históricas y políticas diferentes (en ocasiones también contrapuestas y divergentes), las instituciones descentralizadas creadas en sus respectivos modelos no son siempre fácilmente comparables. En este último sentido, no se trata solo de una cuestión de denominación, sino que tanto Italia como Francia y España han sido testigos de un incremento evidente de la descentralización (tal y como ha sucedido en muchos otros países de la Europa Occidental), que sin embargo ha afectado de manera diferente las escalas políticas y administrativas.

Efectivamente, en el gráfico 2.1 podemos observar la tendencia descentralizadora en Italia, Francia y España a través del paso del tiempo. De cualquier manera, la organización de estos tres países ha venido promoviendo una mayor o menor autonomía de sus entidades sub-estatales. Todos ellos han concedido con el paso del tiempo más competencias y autonomía financiera tanto a las regiones como a las CCAA. La importancia de los actores regionales (Gobiernos y Parlamentos, pero también partidos políticos) viene incrementándose y no puede ser ignorada en la actualidad. La tendencia es prácticamente paralela en los tres países, comenzando desde un sistema relativamente centralizado después de la II Guerra Mundial, hasta obtener modelos bastante regionalizados o descentralizados en la actualidad. A pesar de ello, mientras que Italia y España exhiben niveles de descentralización muy elevados y homogéneos, Francia se ha quedado atrás puesto que sus regiones no son tan fuertes ni tan autónomas como las italianas o las españolas.

Gráfico 2.1.

Autonomía regional en Francia, Italia y España (1950-2010). Índice de autonomía regional a escala comparativa inter-estatal, compuesto por criterios/ indicadores como la autonomía fiscal, constitutiva, legislativa, o competencial, entre otros*

(Una puntuación más elevada implica una mayor autonomía regional)



Fuente: (Hooghe, Marks y Schakel, 2010).

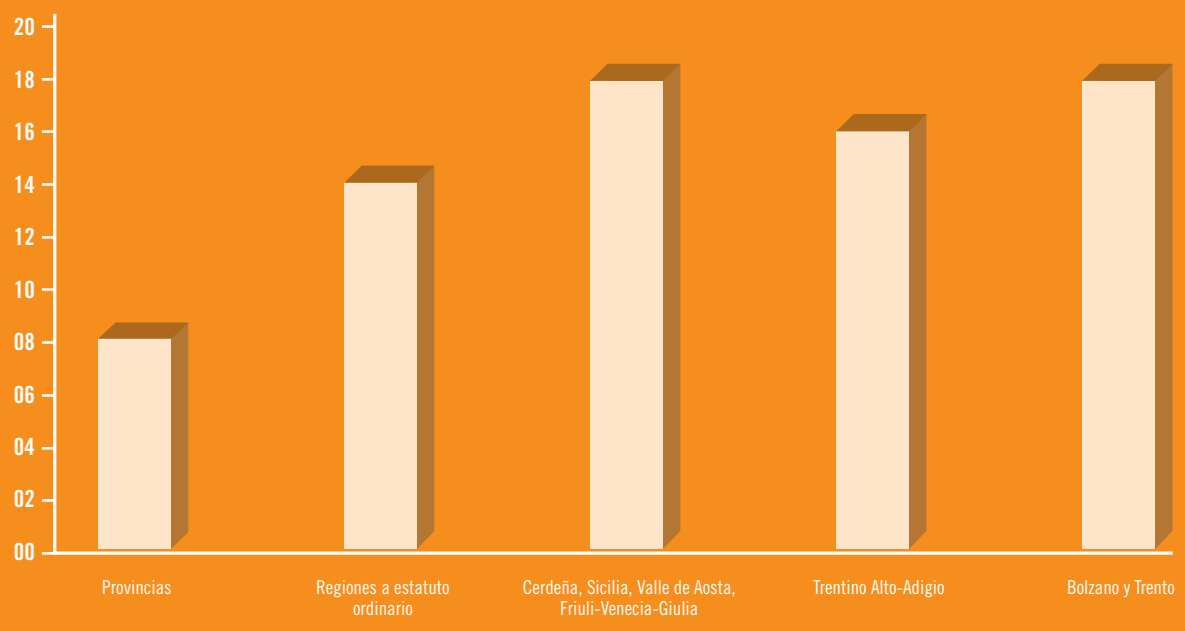
* En función de las variables escogidas y de la ponderación de las mismas, los índices de autonomía y descentralización en países que gozan de una autonomía regional elevada pero comparable (España o Italia) pueden oscilar situando a uno o a otro de los países por encima, sin ser ese posicionamiento en ningún caso representativo.

Sin embargo, esas autonomías regionales no se encuentran uniformemente repartidas dentro de sus respectivos países. Existen diferentes niveles incluso dentro del marco de las propias entidades sub-estatales (en España existen CCAA pero también regiones, en Italia regiones y provincias y en Francia regiones y departamentos), y unas regiones son más autónomas que otras. De hecho, aquellos modelos políticos en los que existen diferencias respecto al grado de autonomía entre las regiones que los componen reciben la denominación de «asimétricos». Mientras que en el caso francés esta posibilidad apenas tiene trascendencia en tanto en cuanto sus regiones tienen una autonomía similar (salvo la excepción de Córcega, que disfrutó de un grado de autonomía superior al del resto de las regiones francesas entre 1982 y 1990); tanto en España como en Italia existen ejemplos evidentes de asimetría en el marco de sus respectivos sistemas políticos.

Gráfico 2.2.

Autonomía regional en Italia (2010). Índice de autonomía regional, compuesto por criterios/ indicadores como la autonomía fiscal, constitutiva, legislativa, o competencial, entre otros

(Una puntuación más elevada implica una mayor autonomía regional)



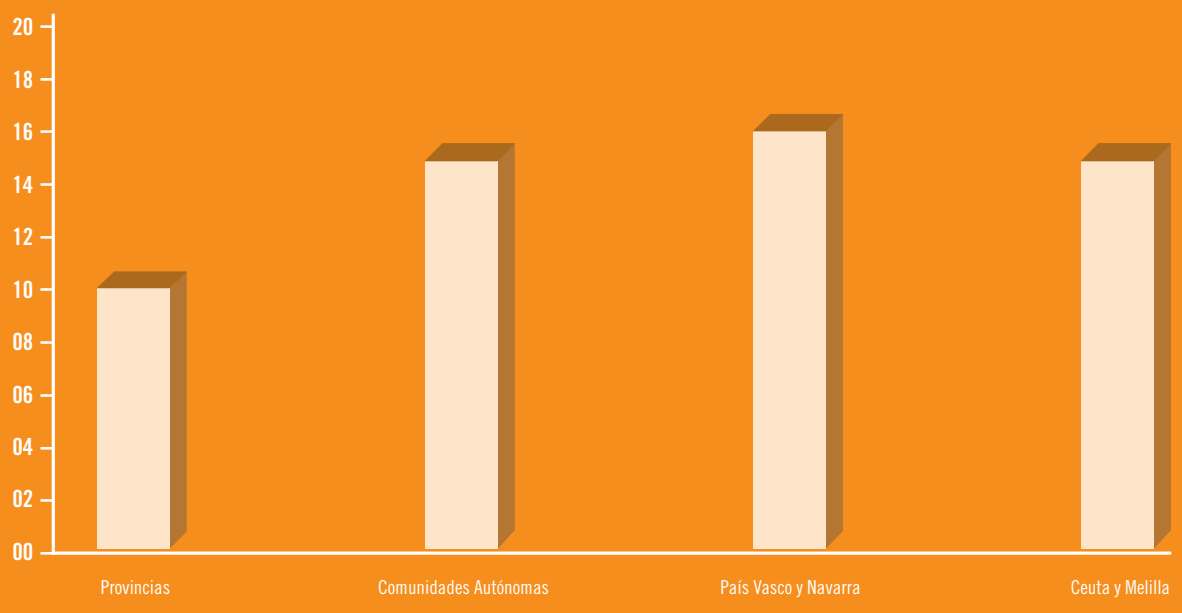
Fuente: (Hooghe, Marks y Schakel, 2010).

Como se puede observar en los gráficos dedicados a la autonomía regional en Italia y España, ambos modelos presentan importantes diferencias interregionales internas. En ambos casos, las provincias españolas e italianas tienen concedido un menor grado de autonomía que las CCAA españolas o que las regiones italianas (salvo la excepción de las provincias de Bolzano y Trento en el norte de Italia). Además, tanto algunas regiones italianas como CCAA españolas tienen estatutos especiales que les proveen de una más amplia autonomía que la disfrutada por sus homólogas dentro de sus sistemas nacionales. Particularmente nos referimos a Cerdeña, Sicilia, Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio y Friuli-Venecia-Julia en Italia, o el País Vasco y Navarra, en España.

Gráfico 2.3.

Autonomía regional en España (2010). Índice de autonomía regional, compuesto por criterios/indicadores como la autonomía fiscal, constitutiva, legislativa, o competencial, entre otros

(Una puntuación más elevada implica una mayor autonomía regional)



Fuente: (Hooghe, Marks y Schakel, 2010).

2.1.3. La actuación de las regiones en el marco de la Unión Europea

La competencia en materia de relaciones internacionales de las regiones

Para describir las relaciones que los Estados nacionales sostienen con otros Estados se ha hablado de política internacional o de política exterior. Como estas denominaciones han estado tradicionalmente reservadas a los Estados cabe preguntarse por el término a utilizar para referirnos a las relaciones que las regiones sostienen con otros Estados o regiones extranjeras. Por ello, autores como Petschen (1992) han defendido también para las regiones la idoneidad del término política exterior. A su juicio, «existen algunas regiones que tienen una verdadera "política exterior", entendiendo por ello un conjunto de objetivos ligados en una relación de medios afines, con los que se pretende una eficaz incidencia en la esfera del poder y de la influencia internacional».

Sin embargo, académicamente se han buscado diversos términos para referirse exclusivamente a las relaciones exteriores que protagonizan las regiones. Desde la perspectiva jurídico-política se ha hablado de «actividades de relieve internacional», «actividades promocionales en el exterior», o «relaciones internacionales en sentido técnico o estricto», entre otras denominaciones. Desde la perspectiva de la diplomacia se han utilizado distintos neologismos, como «microdiplomacia», «paradiplomacia», o «protodiplomacia», unidos prácticamente de manera indistinta a adjetivos como «transfronteriza regional», «transregional», «global», «regional», «transfronteriza».

La acción exterior o paradiplomacia regional, términos que utilizaremos de manera indistinta, es un fenómeno derivado de dos tipos de causas en función de su origen: las provenientes del interior de los Estados y las externas a los mismos. Las primeras incluyen tanto a aquellas comunes al conjunto del Estado, como las producidas específicamente en cada uno de sus territorios, mientras que las de origen externo, derivan de la globalización, la interdependencia o los procesos de integración supra-estatales (Ugalde, 2005). De hecho, no sería comprensible la acción exterior de Flandes sin tener en cuenta el proceso de construcción europea, el sentimiento nacionalista flamenco, la estructura constitucional belga o las inquietudes personales del antiguo ministro-presidente flamenco Luc Van den Brande, o la de Cataluña sin comprender su nacionalismo burgués o los esfuerzos en el campo de la paradiplomacia de su antiguo presidente, Jordi Pujol, o la extensión de la acción exterior actual toscana sin referirnos a dos de sus últimos presidentes regionales, Vannino Chiti y Claudio Martini, entre otros ejemplos.

Más allá de las causas, factores o variables que favorecen la paradiplomacia regional, la acción exterior de las regiones no es el resultado de la suma de decisiones puntuales sino que responde a una táctica, a una decisión política de carácter estratégico. Aunque no siempre se pueden establecer diferencias evidentes, puesto que hay situaciones intermedias y la estrategia puede estar más o menos desarrollada, sí que es posible distinguir ciertas regiones que se han preocupado por dotarse de un plan sostenido por: principios inspiradores; objetivos a corto, medio y largo plazo; líneas de acción; cuadros de actividades; prioridades geográficas; implicación sectorial interna; o evaluación de los resultados, entre otros. El desarrollo pormenorizado de estos planes de acción exterior, algo a lo que no se había prestado excesiva atención en las décadas anteriores, se debe según Keating (2008), a que ahora la ecua-

ción coste/resultados resulta rentable para las regiones, motivo por el que depuran su estrategia incidiendo en las políticas que les resultan más beneficiosas.

El grado de extensión de la acción exterior de las regiones depende no solo de su estrategia, sino también de las características estructurales de la misma y de los recursos con los que cuenta. En ocasiones, las políticas exteriores de algunas regiones son incluso más ambiciosas que las de algunos países, pero eso siempre depende tanto de las diferencias entre los Estados, como igualmente de las diferencias entre las distintas regiones dentro del mismo país. A escala general, las regiones suelen tener una estructura político/administrativa (puede recibir distintas denominaciones) en su propio territorio responsabilizado de la coordinación de la presencia regional en el extranjero.

Aunque existe una multiplicidad de fórmulas para materializar esa presencia internacional de las regiones, una de las más costosas pero también de mayor valor simbólico, es la de las redes o delegaciones de representación en el extranjero. Las más extendidas son las abiertas en Bruselas, que suelen tener por lo general funciones de información, de seguimiento de las iniciativas legislativas comunitarias, de establecimiento de redes de contactos, y de asesoría regional en temas europeos. Insistimos en que aparte del valor de su trabajo, cuenta y mucho el aspecto simbólico que ha llevado a regiones con conciencia de nación como Flandes o Cataluña, a abrir varias delegaciones de representación, o que ha llevado a académicos como el belga De Winter (De Winter, Gómez Reino y Lynch, 2006) a referirse habitualmente a la oficina catalana de Bruselas, como la embajada catalana en la capital europea.

Además de esta fórmula tan específica, las regiones con una estrategia europea más avanzada han desarrollado unos «cuadros de actividades internacionales» (Ugalde, 2005) muy pormenorizados, entre las que se incluyen los viajes, las visitas y las actividades promocionales, dirigidos a: establecer o consolidar relaciones institucionales o intercambios económicos con Estados, regiones, organizaciones internacionales u otras entidades; publicitar las características del propio territorio; formalizar acuerdos exteriores de colaboración con otros gobiernos y entidades; fomentar la presencia regional en redes de cooperación, las organizaciones internacionales y asociaciones interregionales; o potenciar la participación regional en la cooperación al desarrollo, o la vinculación con las comunidades en el exterior, entre otros.

El hecho de que las regiones se hayan concienciado de la necesidad de sostener una acción exterior, para la que han diseñado unas estrategias y han dispuesto unos medios, implica que la paradiplomacia tiene unos efectos importantes sobre las relaciones internacionales contemporáneas. No en vano, la extensión del fenómeno a escala europea se explica por el interés de las regiones por hacer política europea de las cuestiones internas. Y lo que es más importante, el Estado-Nación no es ya el único actor con capacidad para comprometerse contractualmente en el ámbito internacional, ni tampoco el único que tiene acceso a las organizaciones internacionales. Es decir, el desarrollo de la paradiplomacia regional ha provocado que el Estado ya no ostente el monopolio de la representación internacional (Paquin, 2005).

La presencia de las regiones en la Unión Europea

Solo la toma de conciencia de las propias regiones y la configuración de numerosas asociaciones interregionales muy influyentes como la Asamblea de las Regiones de Europa (1984), pusieron a mitad de la década de los ochenta el tema regional en el escaparate comunitario. La Unión Europea no pasó por alto esta realidad a inicios de los noventa, con la firma del Tratado de Maastricht (1992). Entre otros avances, el más visible fue la creación del Comité de las Regiones, controvertido foro de expresión en el que conviven regiones y autoridades locales europeas.

Sin embargo, apenas unos años más tarde, a finales de los noventa surgió un evidente desencanto regional, que perdura en la actualidad. Ya entonces era evidente que el nivel regional o sub-estatal de gobierno no estaba en condiciones de sustituir al nacional. Pronto se tomó conciencia de la necesidad de reformular el modelo de participación de las regiones en la UE del siglo XXI. Sin embargo, y pese al interés demostrado por algunas de las regiones más extensas, pobladas y poderosas de Europa (plasmadas, en su participación, entre otros foros, en la Convención Europea de 2002-2003; la fallida Constitución europea de 2004, y Tratado de Lisboa de 2007), solo se han logrado limitados avances en relación al papel de las regiones en la UE.

Detrás de esta realidad existen diferentes condicionantes. De una parte, la UE es todavía más una unión económica que política. De otra, se trata de una organización supranacional constituida originaria y tradicionalmente por Estados y no por regiones, no estando dispuestos los países miembros a ceder a las regiones competencias de manera gratuita. «El paso de los años ha quitado la razón a quienes a finales de los ochenta hablaban de una Europa de las Regiones. En cambio, ese idealismo inicial parece haberse rebajado actualmente a una Europa con las Regiones, siendo estas un nivel de gobierno que coopera, pero que de ninguna manera sustituye al de los Estados miembros» (Tuñón y Dandoy, 2009).

A pesar de ello, el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisional de la UE durante las últimas dos décadas, ha sido evidente. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Actualmente, las regiones tienen la posibilidad de participar, bien directa, bien indirectamente, a través del Estado del que forman parte, en el Consejo de Ministros de la Unión Europea; pero también pueden participar directamente en los comités de la Comisión Europea, disponer de una oficina de representación regional en Bruselas, participar en el seno del Comité de las Regiones, así como involucrarse en diferentes asociaciones interregionales.

Aunque los avances del fenómeno regional hayan sido limitados desde mitad de los noventa, hoy en día el papel de las regiones en la UE tiene una importancia, que al menos en el caso de aquellas con capacidades legislativas, debe crecer de manera significativa en el futuro próximo. Esto no sucederá como consecuencia de la sustitución de los Estados por regiones, sino por la cristalización de las posibilidades abiertas por el principio de subsidiariedad. Concretamente, por la puesta en funcionamiento del innovador Mecanismo de Alerta Temprana, que permite, en el contexto del Tratado de Lisboa, a los Parlamentos sub-estatales una participación en el proceso de toma de decisiones europeas, de la que nunca habían gozado las regiones hasta la fecha.

El principio de subsidiariedad, que desde el Tratado de Maastricht viene ocupando un lugar

privilegiado en el debate sobre la reforma institucional de la UE, tiene la finalidad de garantizar que la adopción de decisiones se efectúe lo más cerca posible de los ciudadanos, contribuyendo a reforzar la legitimidad democrática de la UE, algo muy relevante en la presente situación de crisis interna que vive el proceso de europeización. Con su aparición en la Constitución europea y su posterior revisión en el Tratado de Lisboa, la subsidiariedad se ha reforzado añadiendo un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En este sentido, la innovación esencial ha sido el Mecanismo de Alerta Temprana, que posibilita que los Parlamentos nacionales, pero también los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas en Estados de estructura territorial descentralizada, realicen un control político previo acerca del respeto del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión. Ello permitirá a los Parlamentos regionales aportar su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de unas acciones comunitarias que pueden limitar o bloquear no solo competencias estatales, sino también regionales. «No se trata de una cuestión menor, puesto que en el seno del proceso de co-decisión, unas determinadas mayorías compuestas, entre otros, por Parlamentos sub-estatales, pueden no solo obligar a un nuevo estudio del proyecto de los actos legislativos, sino también en algunos casos, incluso a desestimarlos» (Tuñón y Dandoy, 2009).

La aplicación efectiva de este Mecanismo de Alerta Temprana supondrá un notable avance desde la perspectiva de la democracia y de la interacción entre el nivel comunitario y el regional. De hecho, la participación de los Parlamentos regionales constituye una fórmula indirecta de control de las actuaciones de los Gobiernos de los Estados miembros, dentro del proceso decisional europeo. En este sentido, el debate acerca de la subsidiariedad debería evolucionar y dejar de centrarse en el reparto competencial, para profundizar en la mejora de la cooperación y la transparencia necesarias dentro del proceso de configuración de las políticas europeas, respetando tanto las funciones como la representatividad de cada uno de los niveles de gobierno, el sub-estatal incluido.

Por todo lo anterior, resulta actualmente inconcebible hablar de la gobernanza europea sin hacer referencia a su dimensión de múltiples niveles de poder. La UE, sus Estados y sus regiones (que ya no son meros escenarios de la europeización sino verdaderos actores en el proceso de toma de decisiones) necesitan interactuar conjuntamente para avanzar y progresar.

Mecanismos de activación regional respecto a la Unión Europea

Como bien se ha subrayado, es innegable el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisional de la UE durante las últimas dos décadas. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Desde aquellas primitivas experiencias de cooperación transfronteriza desarrolladas en la década de los setenta, se ha pasado en la actualidad a una multiplicidad de fórmulas de movilización de las que participan en mayor o menor medida la práctica totalidad de regiones europeas (Fargion, Morlino y Profeti, 2006).

Podemos advertir en todo caso la distinción entre canales o mecanismos de activación directos y

aquellos indirectos o mediados. Aunque la realidad del proceso de integración europeo haga que no en todos los casos la distinción sea clara, cuando hablamos de mecanismos de movilización directos nos referimos a los canales de activación que ponen en contacto de forma inmediata a las regiones europeas con las instituciones u órganos de la UE. Por el contrario, entendemos por mecanismos indirectos los canales que prevén que esa relación transcurra a través de los Gobiernos nacionales. En función de la anterior clasificación, estipulamos que actualmente existen preferentemente cinco mecanismos de movilización directos y uno indirecto. Entre los directos incluimos la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, aquella que efectúan las entidades subestatales en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación regional en Bruselas, la participación en el seno del Comité de las Regiones, así como la involucración en diferentes asociaciones interregionales. Por su parte, el mecanismo indirecto consiste en la participación regional en los instrumentos de concertación internos de la voluntad estatal a defender ante las instituciones de la UE y preferentemente en el Consejo de Ministros de la UE.

Hace tiempo que las regiones europeas con mayores capacidades se concienciaron de que para poder tener alguna influencia sobre las decisiones europeas no podían seguir esperando a que la UE se acercase a ellas, sino que debían tomar la iniciativa para participar del proceso decisional europeo. Por ello, actualmente muchas de las regiones europeas hacen uso de los cauces de activación ascendentes para conseguir que sus intereses sean escuchados en Bruselas. Algunas de ellas participan directamente en el Consejo de Ministros de la UE, bajo diferentes fórmulas convenidas con los Estados de los que forman parte y de manera más o menos formal en función de los casos y las situaciones. A pesar de haber sido la anterior la ancestral reivindicación de las regiones con mayor conciencia de nación a escala europea, en muchas ocasiones se ha demostrado más efectivo el cauce indirecto de la participación en el Consejo a través del propio Estado nacional.

Fuera del Consejo de Ministros, uno de los foros abiertos a la participación regional que ofrece unas mayores posibilidades de impacto, sobre todo al inicio del proceso legislativo europeo, es el de la Comisión Europea, a través del más formalizado proceso de la comitología, pero también a partir de las informales pero muy efectivas técnicas de lobbying que ejercen los funcionarios regionales sobre los de la institución europea. Muchos de esos funcionarios regionales están destacados de manera permanente en la capital europea formando parte de la delegación regional en Bruselas. Estas delegaciones, en algunos casos «cuasi embajadas», conforman un mecanismo aprovechado por la práctica totalidad de las regiones europeas, como fórmula para gestionar de una manera más cercana y eficaz el resto de canales de activación regional europea.

Tampoco renuncian las regiones europeas a participar en algunos otros foros fuera de las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones es concebido por algunas estrategias regionales como un foro de escaso impacto directo pero de enorme visibilidad y reconocimiento político; mientras que algunas de las más poderosas asociaciones interregionales conforman potentísimos grupos de lobbying, con elevadas opciones de impacto sobre las decisiones europeas.

Tanto las regiones que optan por la utilización de unos mecanismos en detrimento de otros, como las que desarrollan unas estrategias más extensas, ponderan unos cauces sobre otros ya que tienen la convicción de que no todos ellos les resultan igualmente efectivos. Así, la utilización de unos mecanismos u otros, pero también el impacto regional a través de cada uno de los mismos dependen de diferentes factores. De una parte, los independientes de la composición de la arquitectura institucional interna regional a una triple

escala: ejecutiva, legislativa y administrativa; o el nivel nacional, que comprende básicamente la estructura constitucional a escala nacional que dota a la región de unas competencias más o menos extensas así como de unos elementos de coordinación formales tanto con el Gobierno como con la administración central. De otra parte, una serie de factores externos más o menos relevantes para cada una de las regiones europeas, entre los que cabe reseñar: la cuestión socio-económica, el sentimiento de identidad regional, la afinidad política entre los Gobiernos regional y nacional, la estabilidad y la duración de las mayorías de gobierno regionales, el interés exhibido por las elites políticas regionales, o la sinergia de las mismas con las administrativas.

Por último, debemos reseñar que los mecanismos de activación regional europea conforman un ámbito en continua evolución y transformación. De ahí, que en muchas ocasiones los cauces informales, aquellos a los que la literatura apenas hace vagas referencias, sean los más efectivos. Estos cauces más informales, por su propia naturaleza menos fiscalizados, permiten a las regiones una interacción a escala europea mucho más directa que les aporta una aproximación en ocasiones singular, y muchas veces diferenciada. Ese valor añadido se pierde desde el momento en el que la utilización de esos cauces informales se generaliza y se opta por «poner las cartas sobre la mesa», es decir, por la formalización de los mismos. En definitiva, ya resulta imposible negar que las regiones ejercen una paradiplomacia y acción exterior a escala europea, y que desarrollan una más o menos sistemática, extensa y efectiva estrategia de activación ascendente europea. Con la intención de ser tenidas en cuenta y de influir en el proceso decisional europeo, las entidades sub-estatales europeas utilizan toda una serie de mecanismos, cauces y vías (de mayor o menor formalización) para que sus voces sean cada vez más escuchadas en Bruselas.

2.2. Nuevos marcos de cooperación mediterráneos y la participación y aportación de las regiones: Consejo de Ministros, Comité de las Regiones, REG-LEG, ARLEM, CRPM, ARFE, ARE, entre otros foros

2.2.1. El nivel estatal: Italia, Francia y España

Consejo de Ministros de la Unión Europea

El Consejo de Ministros de la Unión Europea viene siendo por excelencia el foro decisional comunitario, si bien la institucionalización de la formación del Consejo Europeo, compuesta por los jefes de Estado y Gobierno, le ha quitado el monopolio de la representación de los intereses estatales en el seno de la Unión. A pesar de ello, el Consejo de Ministros es asimismo la única institución europea cuya definición jurídica contenida en los Tratados posibilita la presencia de representantes sub-estatales, aunque la misma deba circunscribirse a la defensa de los intereses de todo el Estado.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht tan solo los miembros de los gobiernos nacionales podían formar parte de los Consejos de Ministros de la UE. Sin embargo, con el entonces artículo 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se pasó a admitir que el Consejo de Ministros estuviese formado por «un representante de cada uno de los estados miembros a nivel ministerial, habilitado para desarrollar el gobierno de dicho estado miembro». Esta novedad dentro del marco legal comunitario, adoptada a iniciativa belga y patrocinada por la movilización de los *länder* alemanes que anhelaban su posible participación directa en el Consejo de Ministros, hizo posible la inclusión, desde noviembre de 1993, de representantes de las regiones en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre que acreditasen su rango ministerial. Por tanto, dentro del marco legal europeo, la hipotética participación directa de representantes regionales en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre en representación del conjunto de su propio Estado, es factible desde finales de 1993. Es necesario reseñar que la participación de ministros regionales es tan solo una posibilidad y no una exigencia, por lo que no se obliga a la utilización de una representación regional sino que solo se facilita, reservándose a los

Estados la decisión tanto de aprovechar tal posibilidad, como la manera de hacerlo.

De hecho, esta posibilidad del Tratado ha terminado por ser aplicada principalmente en aquellos países en los que existen «representantes de nivel ministerial» a escala regional, es decir, en los Estados federales de Alemania, Austria y Bélgica. Asimismo, ha sido posible también en los casos del Reino Unido, Portugal (solo puntualmente en los supuestos de Azores y Madeira), y también desde diciembre de 2004 en el supuesto del profusamente regionalizado Estado español[1]. La diferencia sustancial entre los supuestos de los países federales de Austria, Bélgica y Alemania con respecto a los de los demás países cuyas entidades sub-estatales han participado en el Consejo de Ministros, radica en que mientras que en el caso de los primeros esa participación es un derecho constitucionalmente establecido que el Gobierno central no puede obviar ni limitar, en los demás supuestos es una posibilidad que se rige por el régimen de la invitación de los Gobiernos centrales a sus entidades sub-estatales, y que como toda invitación puede formularse o no, e incluso una vez formulada cabría la posibilidad de retirarla, algo legalmente imposible en el caso de los primeros.

Aunque el Consejo de Ministros de la UE es un órgano unitario, debido a la cantidad de distintas políticas comunitarias tratadas se viene articulando funcionalmente en consejos sectoriales, cuya composición difiere en función de las áreas temáticas. Corresponde pues a los mismos Estados escoger en función de las materias a discutir a los representantes sub-estatales capacitados para participar. Pero no solo eso, sino que también depende de la elección jurídico-política de cada uno de los Estados miembros la decisión sobre el papel, el rol y la medida en la que se consiente a los representantes regionales participar en las sesiones del Consejo. Sobre esta elección, el Tratado no hace a los Estados ninguna sugerencia a que tengan en cuenta su propia articulación territorial.

Como la existencia de una colectividad de personas que pueden representar al Estado en el Consejo posibilita la participación regional más allá de la figura del jefe de la delegación, la práctica de los Estados ha dado lugar a tres tipos de situación:

(a) El Gobierno central está constitucionalmente obligado a designar a un ministro regional como jefe de la delegación al tratarse asuntos que internamente sean de competencia regional. Ese ministro dirige las negociaciones con el resto de los representantes europeos, expone la posición del Estado al que pertenece y emite los votos que le correspondan al mismo. Este tipo de sistema se viene utilizando en Alemania y en una modalidad particularmente compleja en Bélgica, tal y como se analiza en el capítulo valón de este trabajo de investigación.

(b) Existe un acuerdo interno por el cual los ministros regionales pueden, en los casos en los que así se decida y con autorización expresa del Gobierno central, actuar como jefes de la delegación nacional. Este es el caso de Austria e Italia.

(c) El Gobierno central puede acompañarse de ministros regionales que participen en las negociaciones bajo la dirección del represen-

1 En España la fórmula fue rechazada por los sucesivos Gobiernos centrales hasta que, en 2004, el nuevo Ejecutivo socialista dispuso los medios oportunos para la implementación de la posibilidad. Concretamente en la reunión de la entonces Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004 se acordó la incorporación a la delegación española en las reuniones de las formaciones de: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura, de un miembro con rango de consejero de un Gobierno autonómico, para representar a las CCAA en los asuntos que incidiesen en sus competencias. Como representante de pleno derecho de la delegación española defiende el interés conjunto de las CCAA y su elección se efectúa siguiendo un sistema rotatorio.

tante nacional. Pueden hablar en la sala del Consejo de Ministros en los casos en los que el jefe de la delegación les autorice, pero no pueden emitir el voto nacional. Se trata del caso del Reino Unido (en los supuestos escocés, galés y norirlandés), de Portugal (para Azores y Madeira), y de España.

Las posibilidades de participación regionales en el Consejo de Ministros de la UE han sido objeto de distintas valoraciones tanto académicas como políticas. Y es que si bien es innegable el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas. El motivo deriva de que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los Estados. Por ello, no es tan importante sentarse en la silla como influir decisivamente en la posición nacional a defender en Bruselas.

Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones (CdR) es uno de los órganos consultivos de la Unión Europea. Su constitución en 1994 como consecuencia del Tratado de Maastricht supone la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno subestatales en el proceso decisional europeo. Y es que casi cuatro décadas más tarde del nacimiento de la UE, las regiones europeas conseguían disponer de un organismo representativo que les sirviese para hacer llegar directamente los intereses regionales a los centros de decisión europeos. En el momento de su institución el CdR estaba formado por 222 miembros efectivos con mandato electivo nominados oficialmente por el Consejo de la UE a propuesta de los Estados miembros y por periodos de cuatro años. Con las sucesivas adhesiones de nuevos Estados miembros, las dimensiones del organismo han aumentado. Así, en mayo de 2004 aumentó hasta los 317 miembros provenientes de 25 Estados y en representación de todos los niveles de gobierno inferiores al estatal, incluidos las regiones, las provincias, los condados, los municipios y los distritos. Y el 1 de enero de 2007, el CdR experimentó su última ampliación, quedando su número de miembros establecido en 344 tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria.

Estructuralmente el CdR está dirigido por el Gabinete de Presidencia, del que forman parte el presidente y los numerosos vicepresidentes. Asimismo, cabe subrayar dentro de la presidencia la figura del vicepresidente primero (diferente de los demás vicepresidentes), a la que el CdR concede especial importancia, ya que según el artículo 38.3 de su reglamento interno sustituye al presidente en su ausencia o impedimento. La estructura organizativa se articula por medio del Secretariado General y la Asamblea Plenaria (en la que participan todos los miembros y que adopta las opiniones, las resoluciones, el presupuesto, el reglamento y elige los cargos). Junto a la Asamblea General, podemos encontrar dos órganos de eminente poder de decisión político. De una parte, el Bureau Político, que articula el mandato político del CdR, implementando y coordinando el trabajo de las sesiones plenarias. De otra parte, el CdR está dividido en seis comisiones (Política de Cohesión Territorial; Política Económica y Social; Educación, Juventud, Cultura e Investigación; Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía; Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores; y Recursos Naturales), que tienen la responsabilidad sectorial de apoyar la preparación de las opiniones (no vinculantes) del organis-

mo a propuesta de la Comisión Europea. La composición de ambos órganos no deriva solo de una serie de cuotas nacionales sino que tiene relación con las capacidades y dimensiones y fortalezas de las regiones. Como resultado, muchos cargos son compartidos entre las regiones que forman parte del organismo: de esta manera se comparte la presidencia y la vicepresidencia, un lugar en el Bureau Político, o las presidencias y vicepresidencias de las Comisiones. Además, el CdR cuenta con una estructura administrativa propia formada por casi un centenar de funcionarios, junto al medio millar que comparte con el Comité Económico y Social, ubicado en el mismo edificio.

Los miembros del CdR (tanto los 344 titulares como sus 344 suplentes) son elegidos por el Consejo de Ministros por periodos de cuatro años según la propuesta de los Estados miembros. Si bien cada uno de los países tiene libertad para escoger a sus representantes, se recomienda que las delegaciones nacionales reflejen la correspondiente diversidad política, geográfica y regional/local del Estado al que representan. En base a los repartos internos de cada una de las delegaciones, mientras que todas las regiones belgas, alemanas, austriacas, británicas y españolas están representadas, solo catorce regiones italianas y doce francesas pueden estar representadas durante cada periodo en el CdR. Concretamente, Italia y Francia reparten los 24 asientos que les corresponde a cada uno, no solo entre sus regiones, sino también entre sus ciudades y provincias o departamentos. Una situación que contrasta con la de regiones belgas como Flandes y Valonia, que tienen seis y tres puestos respectivamente, Escocia con cuatro representantes, o diferentes *länder* alemanes con dos asientos, por nombrar solo algunos ejemplos.

El CdR tiene como objetivo primordial la defensa del principio de subsidiariedad, motivo por el cual actualmente tiene dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la CE, el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas comunitarias que supongan responsabilidades regionales (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. En el momento de su creación, el CdR pareció ser un acicate sobre todo para aquellos presidentes regionales alemanes, belgas, italianos y españoles que apostaban por un fuerte *tercer nivel* en Europa que representase a las regiones y a las naciones sin Estado. Sin embargo, durante este tiempo el órgano europeo ha tenido un recorrido difícil y controvertido, ya que desde el inicio de sus actividades se ha encontrado con *handicaps* insalvables. Al no poseer una estructura adecuada ni disfrutar de recursos autónomos, no ha sido capaz de obtener una verdadera influencia dentro de la política europea, pero ni siquiera de aportar como prometía legitimidad democrática a la UE, o informar y potenciar la involucración de los ciudadanos comunitarios. El transcurso del tiempo ha revelado que los poderes del CdR son demasiado débiles, porque aunque debe ser consultado, sus resoluciones no son vinculantes. Además, su composición es demasiado heterogénea ya que va desde REG-LEG con 18 millones de habitantes hasta pequeñas autoridades locales, e impide muchas de las veces encontrar posiciones comunes acerca del futuro de Europa. De hecho, estas limitaciones han llevado a las regiones belgas o a los *länder* alemanes a desentenderse de una fórmula de participación, muy descafeinada a su juicio, respecto a las posibilidades ofrecidas por el Consejo de Ministros (Philippart, 1997).

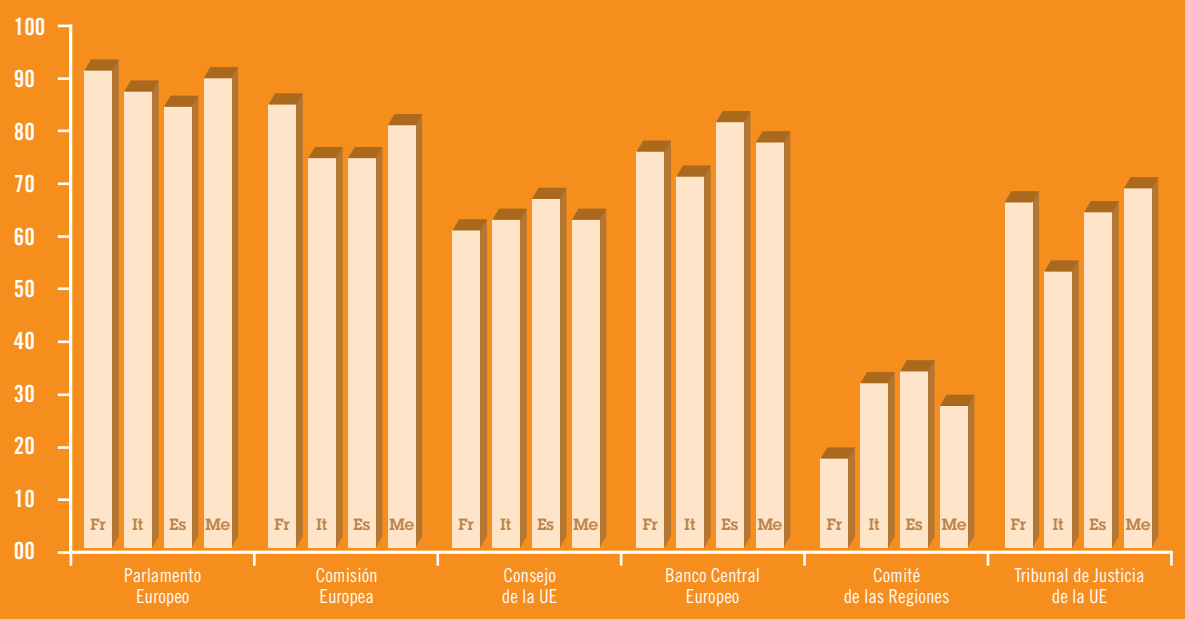
Las descritas limitaciones del CdR se reflejan también en la muy mejorable visibilidad de la que disfruta el organismo, en tanto en cuanto resulta casi desconocido para la opinión pública. Concretamente nuestro gráfico 2.4 ilustra la proporción de la población del conjunto de la UE, pero también en los casos específicos de Italia, Francia y España, que conocen la existencia de las diferentes instituciones y órganos de la UE. Los datos aportados son concluyentes. Entre las instituciones y órganos de la UE examinados, el CdR es claramente el menos conocido por la ciudadanía europea (28%). Un índice alarmante si

lo comparamos con el muy popular Parlamento Europeo (90%), la Comisión Europea (81%) o el Banco Central Europeo (78%). A escala estatal, a pesar de existir apenas pequeñas diferencias entre los Estados analizados, sí que podemos advertir unos resultados más diferenciados, principalmente en el caso francés y con respecto al conocimiento sobre el CdR. Mientras que las cifras españolas se mueven en torno a un tercio de la población (34% en España y 33% en Italia), solo el 17% de los franceses tienen conocimiento del mismo. Las menores autonomías y capacidades de las regiones francesas respecto a sus homólogas italianas y españolas ayuda a explicar esta baja popularidad.

Gráfico 2.4.

Popularidad de instituciones y órganos de la UE en Francia, Italia y España

Fr = Francia / **It** = Italia / **Es** = España / **Me** = Media Europea



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Eurobarómetro 73 (2010).

Más allá de la popularidad podemos comparar también el nivel de participación que han venido demostrando las regiones de estos tres países. Como vimos, no solo las regiones españolas son las únicas que tienen asegurada en su totalidad su participación permanente en el CdR, sino que mientras que tres o cuatro regiones españolas han estado tradicionalmente representadas en el Bureau Político del organismo, solo entre uno y tres representantes de las regiones italianas y francesas han hecho lo propio. Esta diferencia debe ser explicada por el hecho de que las delegaciones francesa e italiana están compuestas por un mayor número de representantes provinciales y locales que la española. De hecho, durante el presente 2011 las CCAA de Castila y León, y Murcia ocupan dos vicepresidencias, mientras que las de Asturias y Extremadura forman parte del Bureau Político.

Asociaciones Interregionales generalistas: REG-LEG, CALRE, ARE, CLRAE y ARFE

REG-LEG

La asociación interregional más determinante en la actualidad es una de carácter informal y de reciente creación, el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas (REG-LEG), fundada como consecuencia del desencanto de las 74 regiones europeas con poderes legislativos con la defensa de sus intereses por parte del CdR a partir de la Primera Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en Barcelona en noviembre de 2000 y que desde entonces ha seguido celebrándose anualmente. De carácter eminentemente político, su mayor éxito derivó de la Declaración de Laeken en 2001, que fue el primer documento político firmado por los entonces quince Estados miembros, que reconocía la existencia singular de las REG-LEG, y concedía al CdR la posibilidad de nombrar seis representantes ante la Convención Europea, de los cuales cinco correspondieron a las REG-LEG.

En la actualidad hasta ocho de los veintisiete Estados miembros de la UE poseen regiones con capacidades legislativas y aportan miembros al REG-LEG: Bélgica, Alemania, Austria, Italia, España, Portugal, Finlandia y el Reino Unido. En la práctica se consideran regiones con capacidades legislativas aquellas entidades sub-estatales que disponen de sus propios Gobiernos y Parlamentos regionales y que comparten (a escala sub-estatal) similares responsabilidades que las contraídas por los Estados miembros, en el marco de las áreas de sus competencias dentro de los tres diferentes niveles de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial. El objetivo del grupo REG-LEG consiste en ampliar el papel que juegan las regiones y principalmente aquellas con más poderes y capacidades, en el marco de la UE. Lo que significa intentar incrementar tanto el status político como legal de las regiones con poderes legislativos en todas y cada una de las esferas de competencia de la gobernanza europea (poderes legislativo, ejecutivo y judicial), en función de sus propias atribuciones y responsabilidades.

Debido a la citada informalidad del grupo REG-LEG y a la inexistencia de un listado (más allá del dato objetivo de que 74 regiones de 8 países de la UE gozan de los citados poderes legislativos), la pertenencia deriva de la participación efectiva en las sucesivas conferencias convocadas. En ese sentido se ha constatado que existen algunas regiones que nunca participan de las citadas conferencias como Murcia o Liguria. Más allá de la mera pertenencia podemos también analizar la presidencia del REG-LEG. Se organiza en torno a la denominada «Troika» compuesta por el presidente de la región que organiza la conferencia anual de ese año, junto a los presidentes regionales anterior y posterior. Asimismo, el REG-LEG se organiza también en torno a su comité de coordinación, que está compuesto por entre una y cuatro regiones con capacidades legislativas de cada uno de los Estados, y que se ocupa tanto de la organización de la conferencia anual como de asegurar la continuidad de las actividades del grupo. Junto a la mera pertenencia, la presidencia del grupo así como una plaza en el comité de

coordinación tienen su importancia y su simbolismo para las regiones. En ese sentido, destacan tres presidencias españolas (las catalanas de 2000 y 2007 y la aragonesa de 2010), además de dos italianas (Toscana en 2002 y Piamonte en 2009).

CALRE

La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), reúne a los presidentes de las asambleas legislativas (Parlamentos federados) de las regiones europeas, motivo por lo que tiene una estrecha vinculación en cuanto a su composición con el REG-LEG, si bien la misma se realiza a escala de Parlamentos y no de Ejecutivos regionales. La intención de la CALRE consiste en consolidar la representación de las regiones europeas con poderes legislativos en el marco de la UE.

La CALRE reúne por tanto a los 74 Parlamentos regionales de otras tantas regiones con poderes legislativos ubicadas en ocho de los Estados miembros de la UE. Concretamente, incluye a los Parlamentos de las CCAA españolas; los Parlamentos de las regiones italianas; las asambleas tanto de las regiones como de las Comunidades belgas; los Parlamentos tanto de los *länder* alemanes como de los austriacos; el Parlamento autónomo de las islas Alland en Finlandia; las asambleas regionales de las regiones portuguesas de Azores y Madeira; o aquellas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en Reino Unido. Cabe resaltar por tanto, tal y como sucedía en el grupo REG-LEG, que ninguna de las regiones francesas tiene cabida en estas asociaciones.

En cuanto a su estructuración y organización, junto a su presidencia anual, la CALRE está compuesta, de una parte por una asamblea plenaria de la que forman parte los presidentes de todos los Parlamentos que forman parte de la Conferencia. De otra parte, la CALRE también se apoya en un comité ejecutivo formado por ocho presidentes regionales, procedente cada uno de los Estados miembros que tienen Parlamentos regionales representados en la Conferencia. Así, como veremos que también sucede para el caso de la ARE, tanto la presidencia de la Conferencia como una de las plazas en el Comité Político son cargos deseados, pactados y buscados por las regiones.

Más concretamente, podemos medir la participación y el liderazgo en la Conferencia a través del número de ocasiones en las que regiones de un determinado país ostentaron la presidencia de la CALRE y la subsiguiente organización de la conferencia anual. En ese sentido, España ha disfrutado cuatro veces de la misma (Asturias —1997—, Galicia —2000—, Cataluña —2005— y País Vasco —2008—), mientras que Italia ha tenido tal distinción en cinco ocasiones (Toscana —1999—, Calabria —2003—, Lombardía —2004—, Véneto —2006—, y la provincia de Bolzano —2010—), y está prevista la organización de la de 2011 por la también italiana región de los Abruzos.

ARE

La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) es una organización política de un elevado número de regiones europeas que sirve como altavoz de sus intereses tanto a escala europea como internacional. Su vocación es la de amalgamar los intereses de las regiones europeas otorgándoles la oportunidad de participar tanto de la integración europea como de la construcción de la misma Europa. Por ello, en el marco de sus posibilidades, la ARE se erige en guardiana del orden y garante de los intereses y las necesidades de las regiones, asegurándose de que sean tenidos en cuenta a escala europea. En sus momentos más álgidos ha estado formada por más de trescientos miembros pertenecientes a 26 países europeos, así como por doce organizaciones interregionales. De hecho, cualquier región europea puede formar parte de la ARE siempre que posea instituciones políticas, administrativas y legales. De ahí la diferencia entre la ARE y otros organismos como el CdR o la CLRAE, en las que la representación se efectúa a través de delegados enviados por los gobiernos pero en representación de

todo tipo de entidades territoriales —regiones y municipalidades— por cuotas según los Estados miembros. A pesar de ello, y de manera sorpresiva, no todas las regiones europeas forman parte de la ARE. A modo de ejemplo, algunos *länder* alemanes, pero también ciertas CCAA españolas han dejado de formar parte. El Bureau Político forma el órgano ejecutivo de la ARE. En representación de los intereses de los miembros de la ARE, implementa las decisiones de la Asamblea General y ejecuta las decisiones pertinentes entre la celebración de cada Asamblea General. Junto al estatuto de miembro y a la presidencia de alguno de sus comités, una plaza en el Bureau Político es muchas veces querida y buscada por las diferentes regiones europeas, al margen de su origen nacional, toda vez que puede ser tenido en cuenta como indicador válido de su interés y participación internacional.

La ARE ha constituido un referente dentro del fenómeno del asociacionismo interregional, ya que: en su momento apareció como el «máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en la década de los 70» (Castro Ruano, 2003); pretendió cubrir todas las mencionadas necesidades sectoriales y convertirse en un instrumento de cooperación y representación al margen de los Estados; nació con la intención de promover el diálogo y la cooperación interregional, la efectiva regionalización europea y el principio de subsidiariedad, y la mejora de la participación institucional de las regiones en el entramado de la UE; porque pronto gracias a su diferencia cualitativa y cuantitativa respecto a las demás asociaciones «se convirtió en el órgano principal de representación regional de las Regiones europeas, así como en un poderoso grupo de influencia y presión tanto ante las diversas organizaciones supra-estatales como ante los propios Estados»; así como por la gran aportación de la Declaración sobre Regionalismo en Europa, adoptada por su Asamblea General el 4 de diciembre de 1996 en Basilea, un documento político definido incluso como «una auténtica Carta Constituyente de la Regionalización Europea» (Jáuregui, 1997).

Al contrario de lo sucedido en el marco de otras asociaciones de carácter generalista, muchas regiones de la Europa Occidental han decidido dejar de formar parte de la asociación durante el curso de los últimos años. De hecho, en 2010 ya solo 19 regiones francesas (territorios asociados incluidos), 18 regiones italianas (provincias autónomas incluidas), y, lo más sorprendente, solo cinco CCAA españolas permanecían como miembros de la asociación. Por mucho que la ARE da la bienvenida cada año a nuevos miembros, procedentes principalmente de Europa Central y del Este, lo cierto es que la mayoría de las regiones españolas y alemanas han abandonado este foro. En cualquier caso, las asambleas generales de la asociación se han celebrado siete veces en Francia (Alsacia en 1986, 1990, 1994 y 2005; Languedoc-Rosellón en 1997; Ródano-Alpes en 1999; y el Franco-Condado en 2009), dos en Italia (Campaña en 2002; y Friuli-Venecia-Julia en 2007), y tres en España (Extremadura en 1992; Cataluña en 1993; y Canarias en 2006).

CLRAE

La Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (CLRAE) del Consejo de Europa fue establecida originariamente como un órgano consultivo cuyo objetivo consistía en conformarse como la voz de las regiones y los municipios de Europa en el Consejo de Europa proporcionándoles un foro en el cual los representantes locales y regionales seleccionados pudieran discutir sus problemáticas comunes, exponer sus experiencias y clarificar sus posiciones a los Gobiernos nacionales. La Conferencia está compuesta por 318 miembros titulares y otros tantos suplentes y se divide en dos cámaras: la de las autoridades locales y la de las regiones. Como quiera que el número de plazas por Estado es limitado, no todas las regiones pueden verse representadas en este foro. Así pues, el número de representantes es inferior al número de regiones existentes en países como Italia o España, un factor que ha excluido algunas regiones como Piamonte o Castilla-La Mancha de la asociación.

La conferencia elige a su presidente de entre los miembros de cada una de sus cámaras de manera rotatoria. El comité, resultado de la elección de las delegaciones nacionales, es el cuerpo ejecutivo de la asociación. Actualmente, la presidencia corre a cargo del *länder* austriaco del Tirol, mientras que la vicepresidencia es desempeñada por la Comunidad Autónoma de Extremadura. La asociación no celebra sus sesiones plenarias de forma descentralizada sino que anualmente tienen sede en la ciudad francesa de Estrasburgo. Asimismo, el comité ejecutivo engloba representantes de todas y cada una de las delegaciones nacionales y se reúne en las sesiones de otoño y primavera junto a otros comités de carácter sectorial: Institucional, Educación y Cultura, Desarrollo Sostenible, o Cohesión Territorial.

ARFE

La ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas Europeas) tiene como cometido la representación de los intereses comunes de las regiones fronterizas y transfronterizas frente a las autoridades nacionales e internacionales, así como ante las instituciones (preferentemente de la UE); pero también la iniciativa, el apoyo y la coordinación de la cooperación entre esas regiones dentro del marco europeo. Estas tareas vienen siendo desarrolladas a partir de la implementación de programas y proyectos, la organización de eventos o el traspaso de información tanto a los organismos europeos como a la opinión pública a través del desarrollo de campañas comunes. Fundada en 1971, se trata de una de las asociaciones interregionales de mayor longevidad, característica a la que une que en la actualidad alberga al menos a 93 regiones fronterizas y transfronterizas, además de una significativa cantidad de miembros asociados y honorarios (entre los que se incluyen fórmulas de cooperación interregional que examinaremos posteriormente, como las eurorregiones). Entre los citados miembros podemos encontrar muchas regiones españolas, francesas e italianas, principalmente procedentes de las áreas pirenaica y alpina, aunque también de la frontera franco-germana.

Los órganos principales de la ARFE son el Comité Ejecutivo, el Secretariado General, la Asamblea General, y en menor medida, los comités temáticos y de consulta. Ubicada geográficamente en la ciudad alemana de Gronau (cerca de la frontera holandesa), permite en la actualidad que diferentes regiones francesas, italianas o españolas ocupen puestos de responsabilidad tales como la vicepresidencia, que en estos momentos ostentan Aquitania, Friuli-Venecia-Julia y Extremadura. En relación a la organización de sus Asambleas Generales y Conferencias Anuales, se han desarrollado en una ocasión en Italia, dos veces en Francia y tres en España: Bolzano (1991), PACA (1998), Alsacia (2001), Cataluña (1989), Castilla y León (1997) y Navarra (2006).

Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo: ARLEM, CRPM (Comisión Inter-mediterránea)

CRPM (Comisión Intermediterránea)

La Comisión Intermediterránea (CIM) de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) fue creada en Andalucía en 1990. Los objetivos esenciales de la Comisión consistían en defender los intereses de las regiones mediterráneas dentro del contexto de las principales políticas de la UE. De esta manera se pretendía incorporar tanto el concepto territorial como el perfil atribuido a las

autoridades regionales en el marco del Proceso de Barcelona y de la Unión por el Mediterráneo, desarrollando proyectos piloto en políticas clave para el impacto regional. La CIM celebra una asamblea general anual, así como una asamblea plenaria también anual como complemento de la Asamblea General anual de la CRPM. Al igual que sucede en el caso de otras asociaciones interregionales, el análisis del desempeño del cargo de la presidencia resulta indicativo del activismo regional en la organización. De esta manera, recientemente las asambleas generales fueron organizadas en Francia (PACA en 2008), e Italia (Campaña en 2008, Lacio en 2009, Toscana en 2010 y Sicilia en 2011).

El Bureau Político elige a sus miembros por un periodo de dos años, contando cada país con un número de puestos asegurados. En ese sentido, durante el último periodo concluido la presidencia corrió a cargo de PACA, mientras que la vice-presidencia correspondió a Murcia. Además, formaron parte del Bureau durante este periodo: las regiones francesas de Córcega y Languedoc-Rosellón; las italianas de Friuli-Venecia-Julia, Apulia y Sicilia; así como las CCAA de Andalucía, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana. Asimismo, los trabajos de la comisión han sido organizados en siete grupos de trabajo, seis de los cuales fueron liderados por una de las regiones integrantes: Comunidad Valenciana, PACA, Campaña, Lacio, Apulia y Cerdeña. En relación a la pertenencia a la Comisión Intermediterránea, todos los miembros de la misma deben ser también miembros de la CRPM. Por ello, en la actualidad engloba seis CCAA españolas, cuatro regiones francesas y doce italianas.

ARLEM

La ARLEM es la Asamblea Regional y Local Euromediterránea y consiste en una asamblea de carácter consultivo cuyo objetivo es dotar de una doble dimensión local-regional al partenariado Euro-Mediterráneo. Fue creada en enero de 2010 y está compuesta por 84 miembros tanto de la UE como de sus 16 socios mediterráneos, que representan tanto al nivel local como al regional. Los objetivos de la asociación pasan por implicar a los niveles local y regional en el desarrollo de la Unión por el Mediterráneo, llevando a cabo proyectos concretos de cooperación euro-mediterráneos que hagan la iniciativa presente y visible para ciudadanía.

La ARLEM está dirigida por una co-presidencia que da cabida tanto a la UE como a sus socios mediterráneos. El co-presidente procedente de la UE es el presidente del CdR de turno, mientras que el Bureau Político está compuesto por regiones individuales, como PACA y Murcia, que lo fueron durante el periodo 2010-2011. Entre los miembros de la asociación, en 2011 podemos advertir a cuatro regiones francesas (Bretaña, Isla de Francia, Languedoc-Rosellón y PACA), cuatro italianas (Las Marcas, Piamonte, Apulia y Sicilia) y cuatro CCAA (Andalucía, Baleares, Cataluña y Murcia). Finalmente, la ARLEM está compuesta por dos comités que pueden contener un máximo de 41 miembros cada uno: el Económico, Social y de Asuntos Territoriales (ECOTER) y el de Desarrollo Sostenible (SUDEV). En la actualidad, la región de PACA preside uno de ellos.

2.2.2. El nivel regional (Medgovernance): Cataluña, PACA, Toscana, Piamonte, Lacio y Andalucía

Comité de las Regiones

Como ya es sabido, el Comité de las Regiones (CdR) engloba no solo regiones sino también otras entidades sub-estatales tales como provincias, ciudades, etc. A pesar de que cada una de las CCAA españolas poseen un miembro (uno titular y uno suplente) permanente en la Asamblea, no sucede lo mismo con las regiones francesas e italianas. Con un total de 21 puestos en el CdR, el Gobierno de España estableció la composición de su delegación en función de la moción del Senado votada el 20 de octubre de 1993, que atribuía 17 de los 21 miembros de la delegación española a las CCAA, mientras que los cuatro restantes serían ocupados por autoridades locales y municipales designadas por la Federación Española de Municipios y Provincias. Precisamente dentro de las autoridades locales se decidió que las dos ciudades más pobladas del país, Madrid y Barcelona, debían estar representadas en la institución, manteniéndose un cierto equilibrio político por medio de la elección también de otras entidades municipales de menores dimensiones. En el caso francés, de los 24 miembros (titulares y suplentes) que componen la delegación francesa, solo 12 corresponden a las regiones (por tanto más de la mitad se quedan sin representación en cada uno de los periodos programados), mientras que seis miembros pertenecen a los departamentos y otros tantos a las municipalidades. De la misma manera, solo catorce de las veinte regiones italianas tienen asegurada su presencia como miembros titulares en el CdR, ya que tres puestos están reservados para las provincias y siete para los municipios.

Del análisis conjunto de las seis regiones Medgovernance, se ha pretendido extraer tanto su pertenencia como su desarrollo de cargos de relevancia ejecutiva durante los últimos tres periodos/legislaturas incluido aquel en el que nos encontramos. Durante este periodo analizado, que comprende entre 2002 y 2011, pudimos observar que solo cuatro regiones ostentaron la condición de miembros permanentes: Andalucía, Cataluña, Lacio y Piamonte. De hecho, Toscana, que venía ocupando ese puesto durante todos los periodos desde la creación del órgano no ha renovado su condición durante el último mandato (a partir de 2010), mientras que PACA no viene siendo miembro durante los dos últimos periodos. Durante estos años, algunas de ellas han sido particularmente activas, ocupando posiciones de relevancia como las vicepresidencias desempeñadas por PACA durante el periodo 2002-2005 o la de Piamonte entre 2006 y 2009. Debemos asimismo destacar que es esta última región italiana la que posee en la actualidad la presidencia del organismo.

Asociaciones Interregionales generalistas: REG-LEG, CALRE, ARE y CLRAE

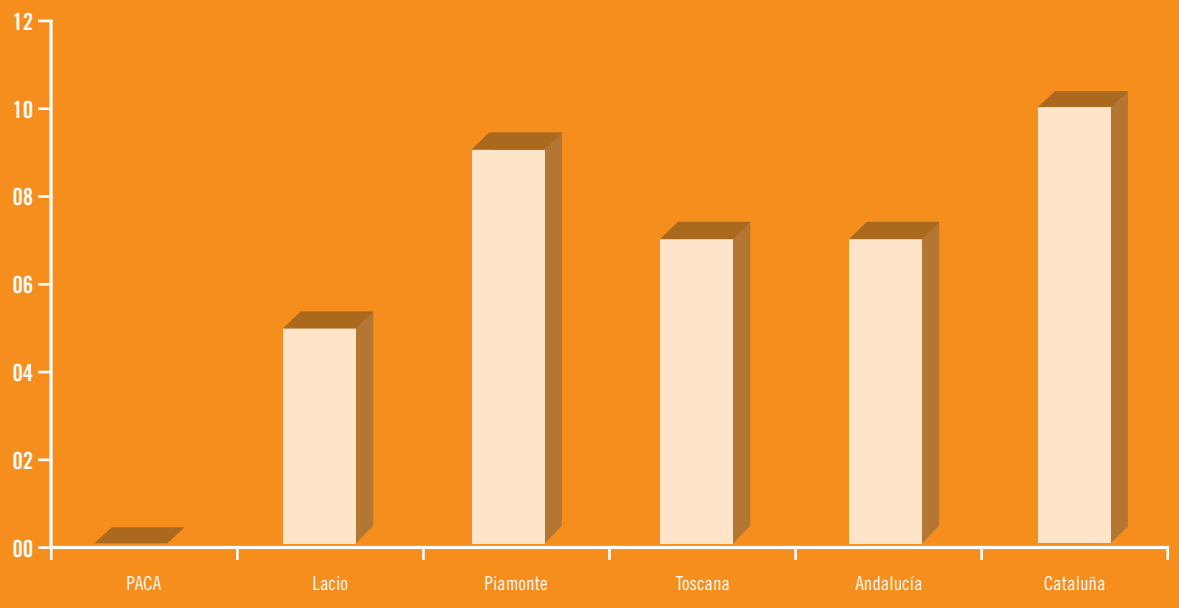
Tal y como se indicó con anterioridad, ninguna de las regiones francesas disfruta de las competencias necesarias para formar parte del grupo REG-LEG. Respecto a las otras cinco regiones objeto de análisis, pueden observarse diferencias específicas que no se reproducen a escala estatal. Podemos establecer dos índices claramente diferenciados que revelen tanto el liderazgo como la participación de las regiones Medgovernance en el marco del Grupo REG-LEG. Del análisis de ambos índices extraeremos resultados cuando menos contradictorios entre las regiones italianas y españolas. De una parte, ni el Lacio ni Andalucía han desempeñado todavía la presidencia, mientras que por el contrario las regiones italianas de Toscana y Piamonte ostentaron tal condición en 2002 y 2009, respectivamente, algo que Cataluña ha efectuado ya en dos ocasiones (2000 y 2007). La presidencia del Grupo REG-LEG reúne al pre-

sidente de la región, que actúa como anfitrión de la Conferencia Anual, junto con el presidente anterior y el posterior. Estas regiones, formando una tríada, han venido siendo miembros activos del Comité de Coordinación del REG-LEG durante muchos años.

El segundo criterio que nos sirve para medir el activismo de cada región se fundamenta tanto en su presencia como en su participación en las conferencias o cumbres anuales que se han venido celebrando desde 2001. En este sentido también se puede medir un diferente nivel de participación. Tal y como queda explicitado en el gráfico 2.5, mientras que PACA al carecer de capacidades legislativas no ha podido acudir en ninguna ocasión, Cataluña se sitúa en el extremo opuesto, ya que no ha dejado escapar oportunidad alguna y ha participado de todas las Conferencias (10) celebradas hasta la fecha. Cataluña es seguida en este índice por Piamonte con nueve participaciones y Toscana y Andalucía, con siete cada una.

Gráfico 2.5.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales del Grupo REG-LEG (2001-2010)

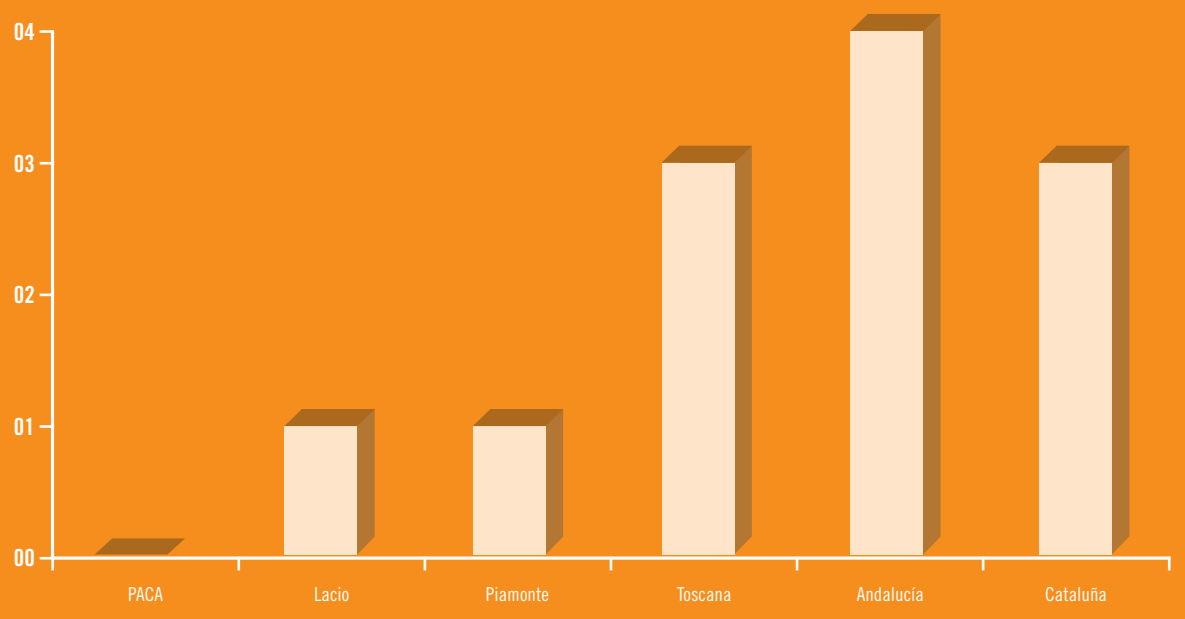


Fuente: información compilada por los autores.

Por lo que respecta a la CALRE, entre nuestras seis regiones, dos de ellas han organizado ya su presidencia anual y por tanto su conferencia respectiva: nos referimos a Toscana en 1999 y Cataluña en 2005. Además, ambas regiones presiden en la actualidad un grupo de trabajo cada una de los que componen la estructura de la asociación. Asimismo, el análisis de la participación activa de las regiones en las conferencias anuales de la CALRE nos lleva a resultados también muy interesantes. De hecho, Andalucía es la única de las regiones analizadas que para el tramo de conferencias anuales más reciente tenido en cuenta en el marco del gráfico 2.6, ha participado en todas las sesiones celebradas. Y es que ninguna de las regiones que ostentaron la presidencia en el pasado (Cataluña y Toscana) han exhibido una participación continuada como la andaluza, lo que demuestra un evidente interés por el foro desde esta Comunidad Autónoma, al margen de las posibles posiciones de liderazgo a desarrollar. Como también revela el referido gráfico, la participación en la CALRE no es de ninguna manera una prioridad para las regiones italianas de Lacio y Piamonte, mientras que resulta inviable para la francesa PACA, que tampoco forma parte de la misma.

Gráfico 2.6.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales de la CALRE (2006-2010)



Fuente: Información compilada por los autores. No hubo datos disponibles respecto a la Conferencia Anual de 2008.

Tal y como ya fue mencionado, muchas de las regiones de Europa occidental se han venido retirando recientemente de la ARE. Sin embargo, en 2010 cinco de las seis regiones Medgovernance pertenecían todavía a la asociación. Solo la francesa PACA dejó la ARE en 2008. Asimismo, algunas de nuestras regiones analizadas se han revelado como muy activas y con un gran interés en el marco de este foro. A modo de ejemplo, Cataluña organizó la Asamblea General de la ARE en 1993, mientras actualmente y desde hace varios años, Andalucía ocupa un lugar muy relevante como miembro del Bureau Político de la asociación.

De otra parte, dado que las sesiones plenarias de la CLRAE tienen lugar anualmente en la localidad francesa de Estrasburgo, resulta inviable la descentralización de la organización de las mismas en el territorio de ninguna de las regiones que conforman la asociación. Por ello, debemos acudir a otros índices reveladores del interés relativo por la participación en las citadas sesiones. Concretamente nos referimos al análisis de la participación regional tanto en el Bureau Político (presidencia y vicepresidencia) como en el Comité Ejecutivo, durante el transcurso de los últimos años. En ese sentido, nuestras seis regiones objeto de análisis han formado parte recientemente de la asociación a excepción del Piamonte (que no obstante fue miembro suplente hasta 2010). Dentro de este marco, Cataluña se ha revelado como una región muy activa ya que ha formado parte de un grupo de trabajo en 2009 y en la actualidad (2011) forma parte del comité ejecutivo, donde comparte participación precisamente con la región francesa de PACA.

En relación a la ARFE, ninguna de nuestras seis regiones objeto de estudio se han demostrado excesivamente activas. En primer lugar, porque algunas de ellas no están lo suficientemente concernidas en relación al fenómeno fronterizo, que solo resulta trascendente para las regiones situadas en la periferia de los Estados-Nación. En segundo lugar, ya que algunas regiones, aun cuando comparten la frontera nacional con otras regiones no se aprovechan de las ventajas proporcionadas por la asociación. En definitiva, la mayor parte de las regiones miembro pueden ser halladas tanto en el norte como en el centro y en el este de Europa, áreas en las que no se ubican precisamente las regiones Medgovernance. Como resultado, solo Cataluña se ha revelado bastante activa en la asociación, a través de su status de miembro de pleno derecho y su posición en el comité ejecutivo. Por su parte, Andalucía también es miembro de la misma, proyectando su participación en compañía de las regiones portuguesas del Algarve y el Alentejo, mientras que Toscana está actualmente creando una región transfronteriza junto a Córcega, que pasaría a formar parte de la asociación, desde su constitución. Por lo que respecta a la organización y celebración de Asambleas Generales y Conferencias Anuales, se han verificado las desarrolladas en Cataluña en 1989 y en PACA en 1998.

Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo

Dado que todos los miembros de la Comisión Intermediterránea (CIM) deben ser miembros de la propia Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, cinco de las seis regiones Medgovernance forman parte actualmente de la CIM, a saber: PACA, Lacio, Toscana, Andalucía y Cataluña. Como queda de manifiesto, la región italiana de Piamonte no pertenece a la Comisión. De otra parte, también podemos detectar la involucración y la participación en la misma a través del índice marcado por la celebración de la Asamblea General de la CIM. En ese sentido, resulta subrayable que algunas de las últimas asambleas generales han sido celebradas por regiones Medgovernance; concretamente: PACA (2008), Lacio (2009) y Toscana (2010). Estas regiones han demostrado unos índices de actividad y participación relativamente elevados en el contexto de la CIM. De hecho, en el periodo 2009-2010 la presidencia corrió a cargo de la región francesa de PACA, mientras que entre los siete grupos de trabajo de la Comisión, dos estuvieron dirigidos por regiones Medgovernance: PACA y Lacio. Finalmente, en-

tre las regiones representadas en el Bureau Político también hemos podido encontrar a Andalucía, Cataluña y Toscana.

En relación a la pertenencia a la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM) debemos reseñar que cinco de las seis regiones Medgovernance forman parte de la asociación a excepción de la italiana Lacio. Dentro del marco de este foro, la región francesa de PACA se ha demostrado particularmente activa en la asociación, ya que en el marco del actual periodo 2010-2011 viene siendo miembro del Bureau Político a la vez que preside uno de los dos comités. Asimismo, otra de las regiones Medgovernance, Cataluña, celebró la Asamblea General de 2010.

Tabla 2.1.

Marco de la participación de las regiones Medgovernance en el conjunto de foros de participación sub-estatal generales y específicamente mediterráneos durante 2011

	PACA	Lacio	Piamonte	Toscana	Andalucía	Cataluña
CdR	-	Miembro	Miembro	-	Miembro	Miembro
	-	-	Presidencia	-	-	-
REG-LEG	-	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro
	-	-	Comité	Comité	-	Comité
CALRE	-	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro
	-	-	-	Grupo de trabajo	-	Grupo de trabajo
ARE	-	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro
	-	-	-	-	Bureau	-
CLRAE	Miembro	Miembro	-	Miembro	Miembro	Miembro
	Comité	-	-	-	-	Comité
CIM	Miembro	Miembro	-	Miembro	Miembro	Miembro
	Presidencia	Grupo de trabajo	-	Bureau	Bureau	Bureau
ARLEM	Miembro	-	Miembro	-	Miembro	Miembro
	Bureau	-	-	-	-	-
ARFE	-	-	-	En curso	Miembro	Miembro
	-	-	-	-	-	Comité

Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

2.2.3. El nivel regional: el caso de Andalucía

Consejo de Ministros y Presidencia del Consejo

De una parte, respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, Andalucía, en cuanto a Comunidad Autónoma española, es una de las regiones europeas que tiene en la práctica reconocido el derecho de participar directamente en el mismo, por medio de los Acuerdos de Representación y Participación regional en el Consejo y en sus grupos de trabajo, suscritos el 9 de diciembre de 2004 por la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) —actual CARUE—. Según el acuerdo de la entonces (2004) CARCE y actual CARUE, las CCAA tienen la posibilidad de participar de manera consensuada y rotatoria en cuatro de las diez formaciones del Consejo de Ministros: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura.

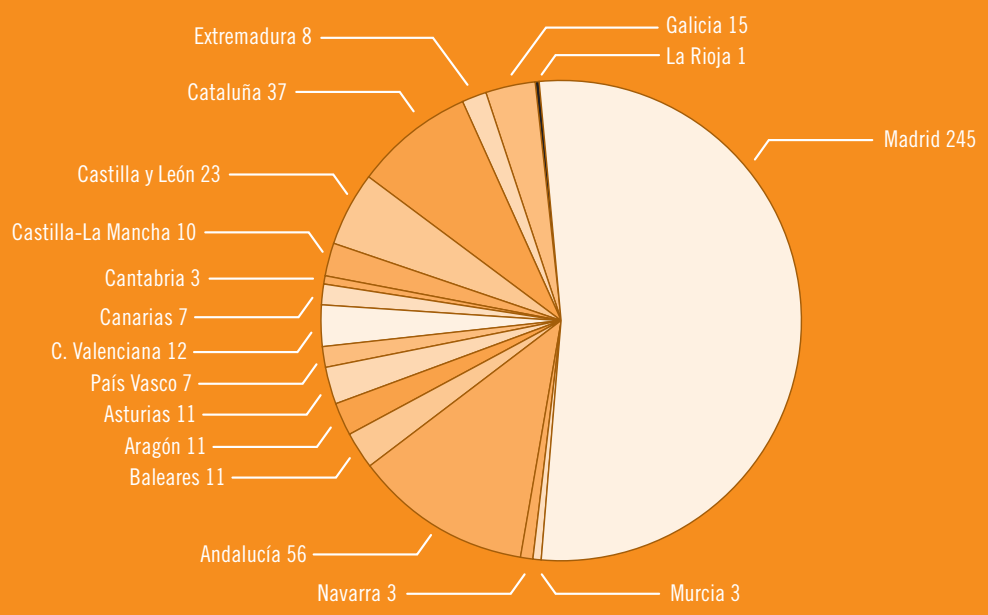
Sin constituir una de las prioridades esenciales de la acción exterior regional tal y como puede suceder con otras regiones españolas como Cataluña y el País Vasco, u otras europeas, Andalucía viene gozando de la posibilidad de participar en el Consejo de Ministros de la UE desde 2005. Al igual que en el resto de CCAA españolas, disfruta de la posibilidad de acudir a un número limitado de formaciones de las reuniones y de sus grupos de trabajo de manera rotatoria y en representación de la postura común de todas las CCAA. Teniendo en cuenta el reducido número de formaciones abiertas a esta posibilidad, así como, por el contrario, el elevado número de entidades sub-estatales que componen el Estado español, Andalucía acude una media de tres ocasiones anuales a las formaciones del Consejo de Ministros, así como a los grupos de trabajo que preparan las mismas. En función del mencionado sistema rotatorio, algún año le ha tocado participar hasta en seis ocasiones, mientras que otros como los pasados 2009 y 2010, no ha tenido oportunidad de acudir. Sectorialmente, ha participado ya en todos los consejos abiertos tras los acuerdos de la CARCE, salvo en el de salud.

De otra parte, España celebró entre enero y junio de 2010 la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Junto a otras reuniones paralelas de carácter no político, muchos encuentros que reunieron tanto a expertos como a funcionarios, fueron celebrados durante la presidencia española en el territorio de diferentes CCAA. Algunas de ellas se revelaron como más activas que otras a la hora de la organización de los eventos de la presidencia, reflejando, por tanto, la trascendencia que tiene la UE para algunas.

Como puede extraerse del gráfico 2.7 (fruto de la codificación de los más de siete centenares de eventos que fueron organizados en el marco de la Presidencia española), la Comunidad de Madrid se erigió en la Comunidad Autónoma en la que se desarrollaron la mayor parte de los eventos (que correspondieron a reuniones de carácter político con la participación de ministros y jefes de Estado de los países miembros, pero también a reuniones políticas de tipo informal, encuentros de expertos nacionales o a escala administrativa, al igual que todo tipo de conferencias, seminarios, grupos de trabajo o actividades culturales). No se trata este de un hallazgo excesivamente sorprendente puesto que la Comunidad de Madrid no está solo ubicada estratégicamente en el centro del país y se halla entre las más pobladas junto a Cataluña y por detrás de Andalucía, sino que además es donde se ubican las instituciones nacionales derivadas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. De hecho, esta observación queda refrendada por análisis similares realizados en el marco de otros países europeos (Dandoy, Tuñón y Joly 2011), que subrayan la sobre-representación de las capitales nacionales en lo que se refiere a la celebración de eventos en el marco de las Presidencias rotatorias.

Gráfico 2.7.

Número de eventos organizados durante la Presidencia española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma

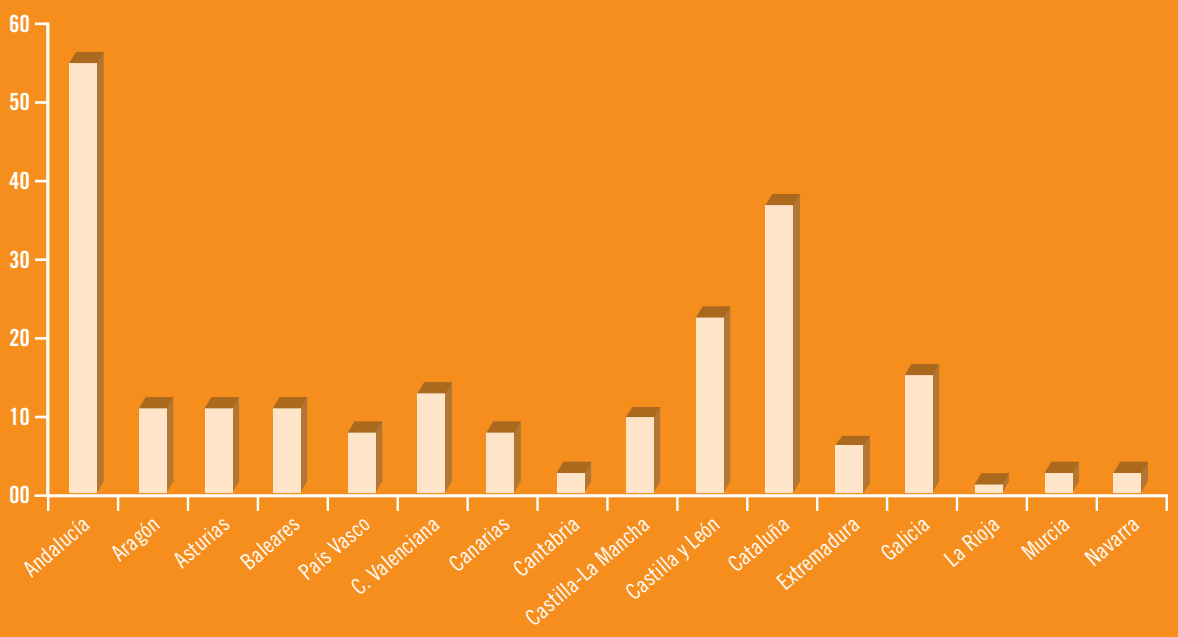


Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Consiguientemente, cabe la posibilidad de excluir a Madrid (como consecuencia de su capitalidad) del análisis, tal y como se explicita en el siguiente gráfico 2.8, que revela elevadas diferencias en cuanto al interés y a la participación regional entre las diferentes CCAA. De hecho, algunas de ellas se han demostrado mucho más activas que otras en cuanto a la organización de eventos. Muy por encima del resto encontramos el ejemplo de Andalucía, que ha organizado más de una cuarta parte de todos los eventos celebrados fuera de Madrid, concretamente 56 de ellos, lo que supone el 25,7%. Los índices andaluces solo han podido ser seguidos (aunque bastante de lejos) por Cataluña (17%) y Castilla y León (10,6%). Estas cifras revelan que más allá del inevitable y específico caso de la Comunidad de Madrid, Andalucía ha sido la Comunidad Autónoma española más activa en el ámbito de la Presidencia española de 2010, y que la misma, al igual que el conjunto del Consejo de Ministros y de la propia UE, supone una clara prioridad para la región. Más allá de la cuestión cuantitativa, cabe resaltar, desde una perspectiva eminentemente cualitativa, el interés andaluz por la organización de eventos directamente relacionados con el funcionamiento tanto del CdR como de la ARE. Concretamente: la Reunión de la Comisión de Política de Cohesión Territorial del CdR en Jaén, acompañada de un subsiguiente seminario acerca del futuro de la Política de Cohesión celebrado en junio de 2010; así como la Conferencia de la Plataforma Europea de Cambio Climático de la ARE, organizada también por la Junta de Andalucía durante mayo de 2010 en el marco de la Presidencia española.

Gráfico 2.8.

Número de eventos organizados durante la Presidencia española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid



Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

Como ya se explicó con anterioridad, todas las CCAA españolas gozan tanto de un miembro titular como de otro suplente en el marco del CdR. Ello implica que todas las regiones españolas gozan de idénticas oportunidades de participación en las seis comisiones en las que se divide el trabajo del organismo. Sin embargo, solo algunas de ellas han venido ocupando recientemente puestos de dirección en los diferentes foros previstos al efecto por el CdR. No puede existir una mejor ejemplificación de lo explicado que el desempeño del cargo de las vicepresidencias del organismo por parte de diferentes CCAA durante los últimos años. En ese sentido podemos reseñar las de Aragón y La Rioja en 2005, la de Extremadura en 2009, o las actualmente en curso de Castilla y León y Murcia en 2011. Asimismo, también resulta muy destacable la ocupación del Bureau Político del CdR, también por parte de los representantes autonómicos, como ha sucedido con Asturias (2005, 2009 y 2011), Castilla y León (2009) o Extremadura (2011).

Por cuanto respecta específicamente al caso andaluz, al igual que el resto de CCAA, Andalucía goza de un miembro titular desde la fundación del órgano: el presidente de la Junta de Andalucía, y además cuenta con otro suplente dentro del seno del CdR. La participación en el CdR es una de las fórmulas de participación regional más potenciada por Andalucía, hecho que ha quedado demostrado por la visibilidad obtenida con

motivo de la participación en el foro mencionado del presidente de la Junta de Andalucía, quien se ha dejado ver en el mismo con mayor asiduidad que la media de los presidentes del resto de CCAA. Precisamente, al contrario de lo que ha venido sucediendo en los casos de otras CCAA, la más alta elite de la política regional (incluido el propio presidente de la Junta de Andalucía) ha demostrado estar lo suficientemente concernida e involucrada directa y personalmente en esta dinámica europea al considerar que a pesar de todo, puede reportar una notoriedad, una visibilidad y una influencia a las que Andalucía no puede renunciar, y que le ha llevado a participar en los plenos del CdR para la defensa de dictámenes de notoria importancia para Andalucía como el del «Efecto Palanca de los Fondos Estructurales», o el de la «Participación en el Mediterráneo», entre otros. Concretamente, Andalucía viene participando en la actualidad también de manera activa como miembro de las comisiones de Política Territorial y Recursos Naturales. En este sentido, la participación regional en este foro deriva de una estrategia administrativo-política bastante parecida a la que también desarrollan otras regiones europeas en este órgano, por la cual la región considera necesaria obtener una visibilidad europea notoria otorgada por la utilización de una suma de mecanismos de activación, más allá del rédito directo que le pueda aportar cada uno de ellos (Tuñón 2010).

Asociaciones Interregionales generalistas: REG-LEG, CALRE, ARE y CLRAE

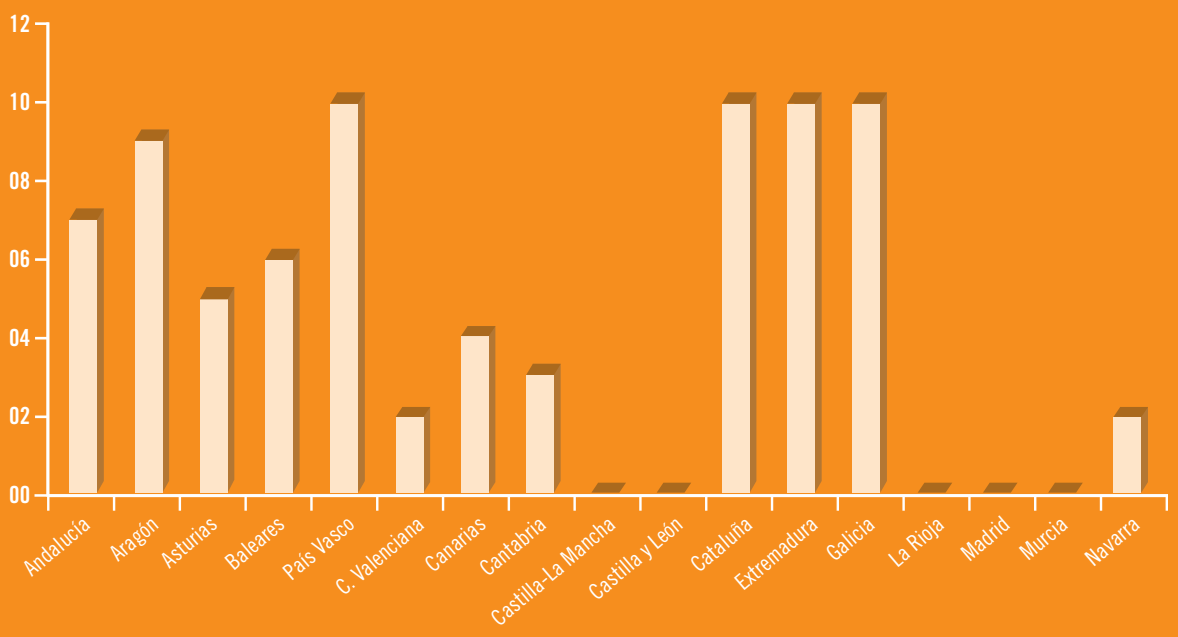
La participación de Andalucía en el ámbito del asociacionismo interregional se ha revelado como un fenómeno complementario pero no básico de la estrategia europea regional. Sin embargo, aunque Andalucía todavía tenga el desafío de profundizar y ser aún más minuciosa por cuanto respecta a su estrategia en el marco del asociacionismo interregional, no es menos cierto que tampoco ha renunciado a participar en tantos foros como ha tenido la posibilidad. Por ello, Andalucía se ha integrado entre otros en diversos foros de cooperación interregional como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), el Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes Parlamentos de las 74 REG-LEG. Asimismo lo ha hecho también en otras de carácter eminentemente más sectorial como la Asociación Europea de Regiones y Productores de Origen (AREPO), el Network Europeo sobre Recursos e Información acerca de la Herencia Cultural (ENRICH), o la Iniciativa de Acciones Comunes para las Regiones Europeas (EUREGA). Además, ha complementado esta participación con prácticas de cooperación transfronteriza e interregional, en las que como consecuencia de diferentes programas derivados tanto de la política regional como de la política de vecindad de la UE, ha insistido tal vez más que el mismo fenómeno del asociacionismo interregional (Tuñón 2011).

REG-LEG

La implicación de las CCAA españolas en el grupo REG-LEG es bastante diversa. Algunas de ellas se han revelado muy activas e interesadas, participando en todas y cada una de las conferencias anuales, mientras que otras vienen siendo solo miembros formales del grupo pero nunca han participado en ninguna de las conferencias anuales, tal y como puede comprobarse en el gráfico 2.9. Además, algunas CCAA han ocupado la presidencia de la organización como ha sucedido en los casos de Cataluña (2000 y 2007) o Aragón (2010), mientras que otras han sido designadas como miembros del comité ejecutivo (Extremadura, Galicia y el País Vasco).

Gráfico 2.9.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales del Grupo REG-LEG (2001-2010)



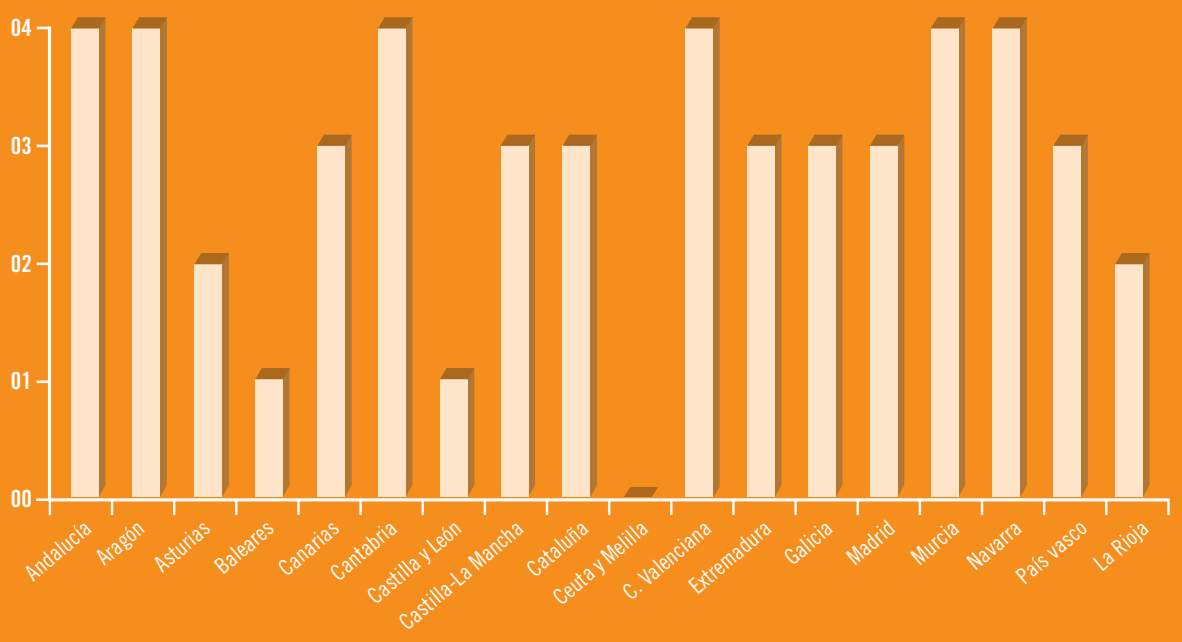
Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

CALRE

Como fue mencionado anteriormente, cuatro CCAA han tenido la oportunidad hasta la fecha de presidir la CALRE y de albergar sus conferencias anuales. Concretamente, ha sido el caso de Asturias en 1997, Galicia en 2000, Cataluña en 2005 y el País Vasco en 2008. Actualmente, algunas de esas regiones todavía demuestran un importante nivel de activación respecto a la asociación, ya que lideran algunos de sus grupos de trabajo, como son el de Subsidiaridad (Cataluña) o el de E-Democracia (País Vasco). Asimismo, cabe resaltar que durante 2011 Navarra viene siendo miembro del comité ejecutivo, ocupación en la que le precedió Extremadura. Si además de los anteriores tomamos en cuenta otro indicador decisivo como la participación continuada y reiterada en las sucesivas conferencias anuales, los resultados obtenidos son divergentes, como se refleja en el gráfico 2.10. Solo seis de las diecisiete CCAA han participado en todas y cada una de las recientes conferencias de la CALRE (Andalucía, Aragón, Cantabria, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra), mientras que (como también refleja el citado gráfico) dicha participación no se ha reflejado como una prioridad en los casos de Baleares o Castilla y León.

Gráfico 2.10.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales de la CALRE (2006-2010)



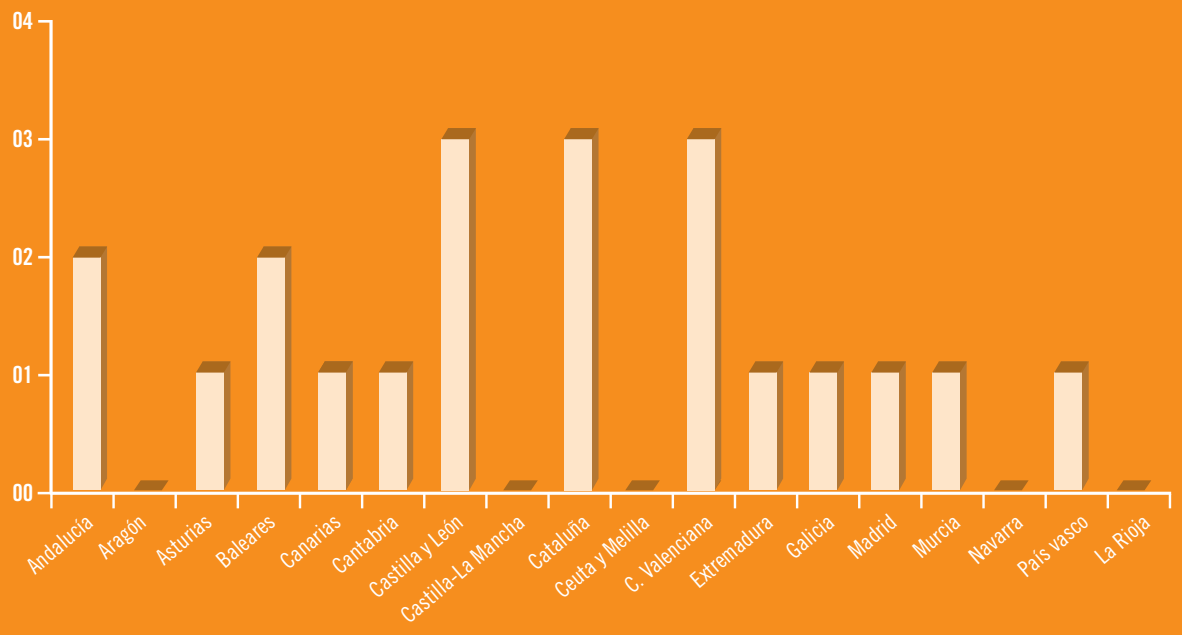
Fuente: elaboración propia por parte de los autores. No existen datos disponibles sobre la reunión anual de 2008.

ARE

Por cuanto respecta a la ARE, de una parte no todas las CCAA españolas forman parte de esta asociación, mientras que, de otra parte, algunas que sí han sido miembros tradicionales del foro, han decidido retirarse del mismo en fechas recientes (Galicia en 2008, o el País Vasco, Canarias, Cantabria y Madrid en 2006). Por el contrario, Murcia supone el ejemplo opuesto, ya que ha decidido entrar a formar parte de la asociación en 2009. Aun así, actualmente (2011) solo cinco CCAA continúan formando parte de la asociación: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia. Asimismo, como ya fue referido, tres veces han sido celebradas las asambleas generales de la ARE en territorio español (Extremadura en 1992, Cataluña en 1993 y Canarias en 2006). Además, algunas CCAA han desempeñado puestos de responsabilidad en el marco de la asociación, y en 2011 dos de ellas tenían un puesto en su Bureau Político: concretamente la Comunidad Valenciana, así como también Andalucía.

Gráfico 2.11.

Afiliación / pertenencia a la ARE durante 2005, 2009 y 2011



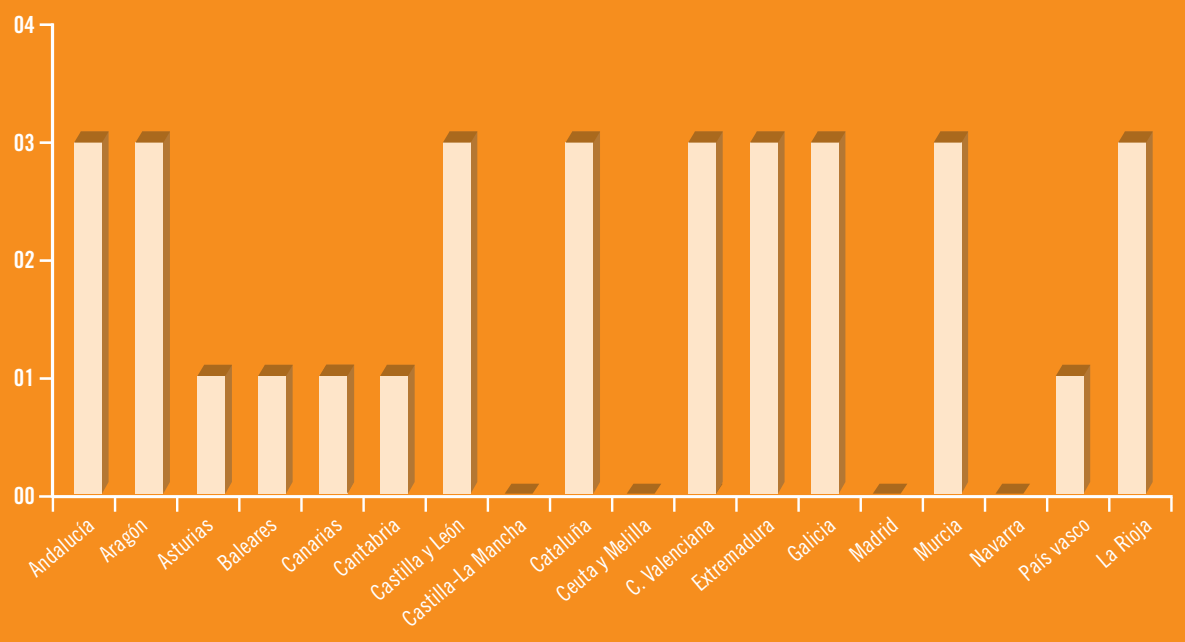
Fuente: elaboración propia por parte de los autores. No existen datos disponibles sobre la reunión anual de 2008.

CLRAE

Al igual que sucede en el caso de la ARE y según fue también reseñado con anterioridad, no todas las CCAA españolas forman parte de la CLRAE. Si hacemos una evaluación acerca de la pertenencia a la CALRE de las CCAA durante los años 2005, 2009 y 2011, podemos observar ciertas discrepancias en cuanto al comportamiento de las mismas, como se desprende del gráfico 2.12. De hecho, solo nueve de las diecisiete CCAA fueron miembros de la asociación en todos y cada uno de los periodos observados, contando también en este caso con Andalucía entre las elegidas. Asimismo, en la actualidad Extremadura se revela también muy activa en el marco de la asociación puesto que ocupa la vicepresidencia, además de uno de los puestos del comité ejecutivo, junto a Aragón y Cataluña (entre otras regiones europeas), en este último caso.

Gráfico 2.12.

Afiliación / pertenencia a la CLRAE durante 2005, 2009 y 2011



Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

ARFE

Siete regiones españolas son miembros de esta asociación fronteriza, junto al específico caso andaluz, que participa en ella en relación con sus espacios fronterizos con Marruecos y Portugal (Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía). En cualquier caso, las regiones españolas involucradas en la ARFE se vienen revelando como particularmente activas puesto que junto a la actual vicepresidencia de Extremadura, otras seis regiones españolas forman parte del comité ejecutivo. Además, tres Asambleas Generales y otras tantas conferencias anuales se han desarrollado en España tras la institucionalización de este tipo de eventos: concretamente en Cataluña (1989), Castilla y León (1997) y Navarra (2006).

Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo

CRPM (Comisión Intermediterránea)

Por lo que respecta a la Comisión Intermediterránea (CIM) de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), seis de las 17 CCAA españolas forman parte de la comisión: Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. En cualquier caso, es necesario subrayar que Andalucía se encuentra particularmente vinculada con la comisión puesto que fue creada en 1990 precisamente en territorio andaluz. Entre los miembros del Bureau Político de la asociación durante 2010, podemos resaltar la participación de Andalucía, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana; así como la vicepresidencia desarrollada entonces por Murcia. Asimismo, el trabajo de la comisión ha sido distribuido en siete grupos de trabajo que vienen siendo coordinados por una de las regiones integrantes de los mismos. Precisamente, la Comunidad Valenciana preside uno de los siete.

ARLEM

Forman parte en la actualidad de la ARLEM (Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea) cuatro de las diecisiete CCAA españolas. Dentro de esas cuatro repite Andalucía, junto a Baleares, Cataluña o Murcia, que además durante el periodo 2010-2011, viene siendo miembro del Bureau Político. Sin embargo, cabe resaltar que ninguna región española lidera ninguno de los comités de la asociación ni ha albergado todavía la asamblea general.

Tabla 2.2.

Marco de la participación de las CCAA en el conjunto de foros de participación sub-estatal de corte generalista durante 2011

	CdR	REG-LEG	CALRE	ARE	CLRAE	ARFE
Andalucía	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro y Bureau	Miembro	Miembro
Aragón	Miembro	Miembro y Comité	Miembro	-	Miembro Comité	Miembro y Comité
Asturias	Miembro y Bureau	Miembro	Miembro	-	-	-
Baleares	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Canarias	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Cantabria	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Castilla y León	Miembro y Vicepresidencia	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro y Comité
Castilla-La Mancha	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	
Cataluña	Miembro	Miembro y Comité	Miembro y Grupo de Trabajo	Miembro	Miembro y Comité	Miembro y Comité
Comunidad Valenciana	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro y Bureau	Miembro	-
Extremadura	Miembro y Bureau	Miembro y Comité	Miembro y Grupo de Trabajo	-	Miembro, Comité y Vicepresidencia	Miembro y Vicepresidencia
Galicia	Miembro	Miembro y Comité	Miembro	-	Miembro	Miembro y Comité
Madrid	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Murcia	Miembro y Vicepresidencia	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	-
Navarra	Miembro	Miembro	Miembro y Comité Ejecutivo	-	-	Miembro y Comité
País Vasco	Miembro	Miembro Comité	Miembro y Grupo de Trabajo	-	Miembro	Miembro y Comité
La Rioja	Miembro	Miembro	Miembro	-	Miembro	-

Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

2.3.

La participación de las regiones mediterráneas en el esquema de gobernanza multinivel: Andalucía en el marco del Proyecto Medgovernance

El referente mediterráneo se presenta para aquellos territorios que se asoman al mismo como un espacio común en el que confluyen elementos culturales, sociales e históricos muy heterogéneos. Unidos por un mismo mar, los territorios situados en sus dos orillas presentan importantes diferencias (políticas, administrativas, económicas, etc.) que podrían actuar como obstáculos para la definición y puesta en marcha de políticas e iniciativas comunes. Aceptado el dato de la diversidad como elemento configurador del espacio, sin embargo, la existencia de múltiples iniciativas regionales en dicho ámbito pone claramente de manifiesto la voluntad de integración y puesta en común de retos estratégicos de carácter compartido. Desde tal constatación de fondo, los esquemas de gobernanza multinivel y con vocación transnacional se muestran particularmente aptos para la cooperación territorial en la zona. La existencia de diversas organizaciones y entidades colectivas que toman como referente el espacio mediterráneo, a las que se ha hecho cumplida referencia en este capítulo, ofrecen una prueba inapelable de esa comunidad de intereses operando sobre un espacio común.

La Declaración de la Comisión Intermediterránea de la CRPM sobre «La promoción de nuevas formas de cooperación en el Mediterráneo» suscrita en Marsella, el 23 de enero de 2008, supone una de las más destacadas aportaciones en este sentido, subrayando la «Necesidad de crear, a diferentes niveles, mecanismos de reparto de tareas y de responsabilidades más sólidos y equilibrados, para que las acciones de desarrollo en el Mediterráneo lleguen a ser realmente eficaces». Por su parte, el proyecto Medgovernance, dentro del marco del proyecto MED de Cooperación Territorial en la Unión Europea, responde a un objetivo global que se sintetiza en la necesidad de «reflexionar sobre una política regional común en el seno del Mediterráneo». Una política que debería aplicar en el espacio mediterráneo los esquemas de la gobernanza a distintos niveles en el desarrollo de políticas comunes en sectores clave de desarrollo para la zona.

Precisamente en sintonía con dicha orientación, la Declaración suscrita por los seis presidentes de las regiones integrantes del Medgovernance (Andalucía, Cataluña, PACA, Liguria, Lacio y Toscana), en Marsella el 29 de mayo de 2009 traza las líneas esenciales que delimitan el marco de acción de este proyecto:

1) A modo de premisa, se incide en la idea base de proceder a reforzar las relaciones institucionales y promover políticas comunes en un

contexto de crisis «muy dura». En tal coyuntura, se formula la necesidad de una «acción más enérgica para promover el desarrollo local y regional, más cercana a los ciudadanos, expresión de una fuerte solidaridad y capacidad para hacer frente a la pobreza».

2) Es en tal escenario en el que se enmarca una estrategia selectiva que pivota sobre una serie de ejes temáticos estratégicos comunes, como son la innovación y protección medioambiental, la accesibilidad al territorio, el desarrollo económico local, así como el diálogo y la cooperación pueblo a pueblo.

3) Dejando constancia de la capacidad para la cooperación demostrada por las regiones firmantes a través del tiempo, se apela a la necesidad de que estas traten con los Estados y la Unión Europea, asumiendo un papel creciente en todas las políticas mediterráneas. En función de tal perspectiva, se alude a la tarea pendiente para las regiones de contribuir a la definición de una nueva política mediterránea, muy señaladamente en el debate sobre el futuro presupuesto europeo para el periodo 2014-20.

4) Conscientes de la necesidad de un enfoque prospectivo en el desarrollo de las tareas asumidas por el proyecto, los presidentes aluden a la necesidad de promover el fortalecimiento de la Red de Institutos de Investigación Mediterráneos (RIM), como vía para enriquecer nuestras políticas, mejorar las relaciones institucionales y también comparar experiencias similares en el mundo.

5) Expresión inmediata de la envergadura de los retos asumidos es el hecho de que el referente geográfico al que se circunscriben las acciones del proyecto no sea el Mediterráneo en su conjunto sino el «área del Mediterráneo occidental». Avanzar por pasos y de forma progresiva, contrastando dificultades y avances, permitirá experimentar, en un momento posterior, «estrategias de desarrollo común en toda la Cuenca» que ayuden «a superar divisiones y malentendidos».

Así pues, el Medgovernance es un proyecto que nace con una clara vocación regionalista que se concentra en la orilla europea occidental del Mediterráneo, albergando a regiones e institutos de investigación cuyo plan de acción presenta una indudable impronta orientada hacia el ensayo de fórmulas de gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea. Los ámbitos temáticos sobre los que se proyecta la acción del Medgover-

90º Sesión Plenaria del Comité de Regiones. © Committee of the Regions.

nance hacen referencia a una serie de cuestiones estratégicas para el área mediterránea y en torno a las cuales los socios participantes manifiestan un interés relevante. Desde tal aproximación selectiva, el proyecto abarca las siguientes materias: Transporte, Medioambiente, Cultura, Inmigración, Competitividad e Investigación.

En el documento «Hacia una contribución eficaz de las autoridades regionales a las políticas euromediterráneas. Informe de la Gobernanza mediterránea» (Institut de la Méditerranée, abril 2010) se hace una referencia expresa a la idea de que «evaluar el impacto de las regiones y las organizaciones que las representan en las decisiones políticas de la UE es tarea harto difícil. El *policy making* europeo es altamente complejo (se ha definido como un rompecabezas) y se desarrolla en un contexto competitivo que exige el desarrollo de herramientas y estrategias profesionales».

Conscientes de tal dificultad y movidos por una firme intención de remover obstáculos sobre la base de la implicación regional en las dinámicas europeas, la contribución de Andalucía ha sido relevante en determinados ámbitos de actuación, desplegando iniciativas materializadas en proyectos concretos de acción y, asimismo, en el mantenimiento de canales de interlocución con el Estado central (tanto a nivel interno como en las instancias estatales que trabajan ante la Unión) en aquellas materias que presentan un interés estratégico para nuestra Comunidad Autónoma.

Centrando nuestro interés en la influencia desplegada por Andalucía en los ámbitos temáticos de la Medgovernance, y posponiendo el análisis pormenorizado de las actividades concretamente desarrolladas en cada uno de los mismos que se llevará a cabo en el próximo capítulo, resulta necesario en este momento aproximarnos a la cuestión desde una perspectiva general, ofreciendo al lector un primer y somero diagnóstico al respecto.

1. Transporte

En esta fundamental esfera, las autoridades regionales andaluzas han mostrado una destacada actividad, participando en el desarrollo de instrumentos orientados a influir en las estrategias nacionales y europeas. En tal sentido, destaca la participación de Andalucía en la Comisión espe-

cífica en la CRPM que, como es sabido, mantiene una interlocución fluida con la Dirección General de Transporte y Energía (DGTREN) de la CE.

2. Medio ambiente

En este ámbito, la contribución de Andalucía presenta un alto valor añadido, según se deduce de los proyectos y actuaciones desarrolladas. Ciertamente, tan destacado grado de implicación resulta potenciado por la circunstancia fundamental de que el diseño de políticas medioambientales recae dentro del ámbito de las competencias propiamente autonómicas. Asimismo, también se detecta un destacado protagonismo en relación con los incendios forestales, que se ha concretado en el desarrollo de planes regionales de prevención, previsión y lucha activa contra incendios.

3. Competitividad e innovación

La constatación general de que las autoridades regionales vienen asumiendo un papel creciente en el diseño de políticas de investigación e innovación, con una notable intensidad en el ámbito de la educación superior, viene a confirmarse plenamente en el caso de Andalucía. En tal sentido, conviene subrayar que la investigación y el desarrollo (la política de I+D) se configura como una de las líneas prioritarias de la agenda del Gobierno andaluz.

Desde una perspectiva integral, debemos llamar la atención sobre la Declaración de El Cairo, adoptada por la I Conferencia Euromediterránea de Ministros de Educación Superior e Investigación Científica (18.6.07) y en la que los socios de Euromed confirmaron su compromiso con el objetivo de crear un área euromediterránea de educación superior e investigación e innovación. En tal sentido, la Declaración dedica una especial referencia a los siguientes programas: (1) TEMPUS (educación superior); (2) VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (cuyo objetivo es promover la investigación, la tecnología, el desarrollo y la innovación en cooperación con los países asociados mediterráneos); (3) Erasmus Mundus, con particular atención a la dotación de las denominadas becas Euromed, cuyos destinatarios son estudiantes situados en países asociados.

Sin embargo, el potencial de cooperación en este ámbito se ha visto limitado por la heterogeneidad de modelos educativos (rémora estructural) concluyentes en el área. A ello debe unirse la circunstancia coyuntural que se detecta en los Estados de la Unión, que se hallan en un momento de transición marcado por los diversos procesos de adaptación de los estudios universitarios a las exigencias derivadas del Espacio Europeo de Educación Superior. En tales circunstancias, la cooperación transnacional y también la de índole transregional presenta un escaso nivel de desarrollo.

4. Inmigración

Al ser la competencia en materia de inmigración de titularidad exclusiva del Estado en nuestro ordenamiento jurídico, la capacidad de actuación autonómica en dicho ámbito se reduce sustancialmente. No sucede así en el caso de otras regiones socias del proyecto, como es el caso de las italianas, las cuales gozan de amplios poderes en la materia, según se deduce de las previsiones constitucionales, lo cual les permite un grado de

activismo e implicación mucho más destacado. En el caso de España, sin embargo, la definición de las grandes líneas de la política migratoria corresponde al poder central que, de esta forma, se presenta como factor clave. Tal planteamiento de fondo lastra el protagonismo autonómico.

No obstante, tal circunstancia no ha sido óbice para que Andalucía haya asumido un destacado protagonismo en un aspecto esencial relacionado con la inmigración, como es el referido a la promoción de políticas de integración de los inmigrantes residentes en territorio andaluz. Expresión directa de la sensibilidad institucional hacia esta cuestión es la existencia de una Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (inicialmente ubicada en la Consejería de Gobernación y que, en la actualidad, se incardina en la Consejería de Trabajo) y, asimismo, la elaboración del Plan Integral de Inmigración de la Junta de Andalucía, que permite la coordinación de todas las políticas relacionadas con los trabajadores extranjeros y sus familias.

5. Cultura

La larga tradición, así como la fecunda experiencia que caracteriza la trayectoria de la Junta de Andalucía en este ámbito actúan como factores determinantes a la hora de apreciar la señalada implicación que se presenta en el proyecto Medgovernance. A la competencia exclusiva de la CA en cultura (punto de vista jurídico) se une la capacidad administrativa demostrada en la práctica a la hora de gestionar los considerables recursos disponibles y la puesta en marcha de proyectos sectoriales de diversa índole en el ámbito euromediterráneo.

Como contrapunto a esta demostrada capacidad por parte de Andalucía, sin embargo, las acciones desarrolladas ponen de manifiesto una situación que se constata a nivel general, a saber, la necesidad de definir una estrategia cultural a nivel europeo que se manifieste y actúe sobre la base de unas redes temáticas especializadas.

Por lo que se refiere a la valoración de la funcionalidad desarrollada en la práctica por la Medgovernance desde la perspectiva de Andalucía, los representantes de la Junta de Andalucía entrevistados coinciden en señalar que tras una primera fase de impulso, que coincide con la fase inmediatamente posterior a su creación, el interés por el proyecto ha tendido a disminuir progresivamente. Las causas de este declive tendencial se encuentran en la falta de continuidad de las personalidades políticas de las regiones socias presentes en el momento constitutivo del proyecto, lo que a la postre, ha venido limitando la capacidad para proceder a articular un enfoque estratégico definido de forma conjunta sobre las materias concernidas por el proyecto.

Sin embargo, el caudal de proyectos en los que ha participado la región de Andalucía junto con los otros socios en los ámbitos temáticos definidos, pone de manifiesto que la vocación mediterránea de la región se afirma con una fuerza indudable. La principal debilidad, como ya se ha apuntado, es la falta de un enfoque estratégico de amplio espectro. Los entrevistados son conscientes de esta situación y de la necesidad de un esfuerzo de superación que ha de partir del máximo nivel político.

En cuanto a la coordinación a nivel interno de las iniciativas y proyectos europeos en régimen de concurrencia con otras regiones (aplicable al caso concreto de la Medgovernance, pero también desde una perspectiva amplia), la mayor parte de los funcionarios entrevistados subrayaron la necesidad de mejorar dicho aspecto. Expresión directa de la existencia de un compromiso activo

en tal sentido por parte de la Junta de Andalucía es la creación del Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA), proyecto de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia aprobado en el marco Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013 y financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El OCTA nos pone ante una experiencia pionera movida por la toma de conciencia institucional relativa a la necesidad de una mejor vehiculación de la información sobre los proyectos e iniciativas sectoriales en los que participan las diversas Consejerías en materia de cooperación territorial europea y de vecindad. Junto con la dimensión coordinadora focalizada en este ámbito, el OCTA afirma su pretensión en otras áreas de actuación relacionadas con el mismo: asesoramiento, difusión, información y evaluación.

Otra cuestión importante que ha sido puesta de manifiesto en las entrevistas a altos responsables administrativos de nuestra Comunidad es la relativa a la necesidad de identificar en Andalucía instancias concretas (*think tanks*) que asuman un rol de liderazgo en los procesos de investigación y reflexión en materia de gobernanza multinivel en general y con su aplicación en el espacio mediterráneo, en particular. En tal sentido, no puede obviarse que la formulación de propuestas para potenciar la participación regional en las dinámicas europeas orientadas hacia el espacio mediterráneo, así como la evaluación de experiencias comparadas de gobernanza multinivel en otros ámbitos geográficos se formulan como retos que se proponen el proyecto Medgovernance. Dicho espacio de reflexión, en la práctica, ha sido asumido por la Red de Institutos Mediterráneos (RIM) —uno de los socios del mismo—, habiendo desarrollado sus componentes individuales una importante labor de prospectiva y análisis.

2.4.

Posibilidades de los nuevos esquemas de cooperación territorial. Su potencial aplicabilidad al ámbito del Mediterráneo

Teniendo presentes las diversas dinámicas cooperativas que concurren en el espacio europeo, en el presente epígrafe nos proponemos centrar nuestro interés en el análisis de los rasgos esenciales inherentes a determinados esquemas de cooperación actualmente vigentes para, a continuación, calibrar su potencial aplicabilidad en el ámbito mediterráneo, así como el grado de sintonía con la vocación participativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En tal sentido, hemos de aclarar que se ha optado por aplicar un criterio selectivo a la hora de abordar la tarea exploratiba propuesta, concentrando el objeto del estudio a desarrollar en tres mecanismos concretos de cooperación:

(1) En primer lugar, se hará referencia a la modalidad de cooperación regional dotada de una tradición más arraigada en el ámbito de la Unión Europea y que, según se deduce de su contrastada eficacia práctica, se configura como uno de los marcos preferentes a través de los que se encauzan las dinámicas de colaboración entre territorios transfronterizos. Nos referimos, obviamente, a la «eurorregión».

(2) A continuación, pasaremos a estudiar la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), cuya creación se remonta a 2006 y que ofrece un soporte normativo formal a diversas modalidades de cooperación interterritorial que, en todo caso, presenta carácter transnacional, pero que no aparece circunscrita dentro de los límites de una dimensión necesariamente transfronteriza o interregional, pudiendo albergar en su seno ambos vectores de la cooperación territorial.

(3) Finalmente, se analizará la novedosa figura de la «macrorregión», en tanto que expresión de cooperación transfronteriza, caracterizada por su escaso grado de formalización y, asimismo, por la dimensión transnacional a gran escala que presenta. A este respecto, merecerá particular interés el estudio de los dos únicos supuestos actualmente vigentes en la Unión Europea: las macrorregiones del Báltico y del Danubio.

2.4.1. El mantenimiento y la potenciación de las eurorregiones en tanto que expresión paradigmática de la cooperación transfronteriza

Dentro del contexto de las dinámicas cooperativas que confluyen en el panorama europeo, mención especial merece la figura de la eurorregión, en tanto que destacada expresión de la cooperación entre territorios transfronterizos. Este instrumento cooperativo, que recibe denominaciones diversas (comunidad de trabajo, región, etc.) goza de un destacado arraigo en la realidad europea, remontando sus orígenes a finales de los años cincuenta del siglo pasado, con la constitución de Euroregio, integrada por territorios situados en la frontera entre Holanda y Alemania. Estudios recientes han puesto de manifiesto el extraordinario vigor que las eurorregiones presentan en la actualidad, constatándose que en la última década han experimentado un espectacular incremento numérico, duplicando su cuantía. Los fondos estructurales en general y de forma muy señalada el programa INTERREG —a través de sus sucesivas convocatorias— han jugado un papel central en el impulso de la cooperación transfronteriza, fomentando la aparición de unidades de gestión regidas por autoridades regionales y locales en función de estrategias comunes de desarrollo. A modo de elemento fundamental que justifica la cooperación y que, asimismo, opera como centro de gravedad en torno al cual esta gira, despunta el objetivo de la cohesión territorial que persigue la política regional europea, contribuyendo a superar las divergencias socio-económicas concurrentes, en este caso, en zonas limítrofes.

Situada en su contexto general de referencia, la eurorregión se configura como expresión de la voluntad que manifiestan las autoridades de territorios contiguos, aunque separados por fronteras estatales, de aplicar una estrategia común en la gestión de programas e iniciativas incardinadas en la política regional europea que confluyen sobre la misma área geográfica (Perkmann, 2003). En este sentido, la cooperación se dirige a la solución de problemas originados por las disfuncionalidades debidas a la existencia de la frontera (Oliveras y Durà, 2010).

Aunque las eurorregiones no responden a un patrón caracterizador unívoco, mostrando rasgos específicos y diferenciadores que arrojan una gran riqueza en clave empírica, resulta posible apuntar hacia una serie de rasgos básicos que, a modo de común denominador, concurren por lo general en estas formas cooperativas. Así, en primer lugar, si bien debe ponerse el acento en que la eurorregión no implica la creación de una nueva estructura institucional ni tampoco la aparición de un nuevo nivel administrativo, no cabe desconocer que la misma trae consigo la aparición de un ente diferenciado, la denominada «Comunidad de Trabajo», en el que se encarna el acuerdo estratégico cooperativo suscrito por las autoridades correspondientes. Corresponde precisamente a dicho sujeto el ejercicio de las competencias que inicialmente corresponden a aquellas que, como consecuencia del convenio de cooperación, se delegan. A tal efecto, el nuevo ente se organiza sobre la base de unos órganos propios a los que se atribuyen y entre los que se distribuyen funciones específicas y competencias de índole diversa.

Como ya se ha indicado, la voluntad de constituir una eurorregión corresponde a entes sub-estatales, regiones y entes locales, que de este modo suscriben acuerdos con otras unidades territoriales que aparecen situadas allende la frontera estatal. ¿Quiere esto decir que se trata de una actividad internacional? Para responder a la incógnita planteada ha de tenerse muy presente que, desde una perspectiva jurídica, el desarrollo de estas iniciativas cooperativas no se incardina en el ámbito de las relaciones internacionales que, como es sabido, por lo general las Constituciones nacionales reservan a la competencia exclusiva de la esfera del poder central (Estados). Consecuentemente, los acuerdos suscritos por los entes regionales y locales tampoco resultan equiparables a la cate-

goría de tratados o convenios internacionales. En puridad estamos ante una actividad cooperativa desarrollada entre territorios situados a ambos lados de la frontera que no son expresión de la voluntad soberana que resulta consustancial al desarrollo de las relaciones internacionales. Aclarado dicho aspecto, sin embargo, lo cierto es que desde una perspectiva sustancial, el radio de acción de los entes sub-estatales se transforma, puesto que siempre en el ámbito competencial propio, el ejercicio de las mismas se encomienda a un ente —la Comunidad de Trabajo— que opera más allá de su territorio, en un espacio que se define ignorando la frontera que los separa.

Sin embargo, hay que hacer especial hincapié en la idea de que, como ya se apuntó más arriba, la eurorregión no es un sujeto dotado de competencias políticas (no es un nuevo nivel de gobierno), puesto que su configuración genética apunta esencialmente hacia el desempeño de tareas relacionadas con la gestión (actor estratégico). En efecto, la Comunidad de Trabajo surge imbuida de una sustancial impronta práctica, como mecanismo para gestionar problemas que requieren una actuación conjunta y coordinada en un ámbito territorial que se presenta común, aunque políticamente separado por la frontera interestatal y en el que el objetivo de la cohesión resulta determinante. Así pues, con la eurorregión se articulan espacios de cooperación multinivel (gobernanza) orientados a facilitar la adopción de decisiones conjuntas en relación con programas y proyectos europeos que cada autoridad ha de aplicar según sus competencias y recursos (Morata, 2009). Por lo tanto, mediante dicha técnica no se atribuyen competencias decisionales en clave política a la Comunidad de Trabajo, operando esta en un plano diverso. Precisamente ese perfil de gestión racional y el enfoque integrado a la aplicación de los recursos aporta potencialmente a la eurorregión una destacada funcionalidad. En la práctica, sin embargo, el logro de tales objetivos depende directamente de la capacidad de implicar a los actores sociales y económicos en la gestión de los retos planteados. Si bien el impulso desde las estructuras públicas es condición necesaria para que la eurorregión eche a andar, no resulta en sí misma suficiente: ambos planos de la gobernanza (el vertical, que hace referencia a los niveles administrativos implicados y el horizontal, referido a los actores socio-económicos) han de correr parejos, retroalimentándose en una relación que exige una continuada voluntad de cooperación y mejora.

El caso de la cooperación transfronteriza desarrollada entre la Comunidad Autónoma andaluza con las regiones portuguesas del Algarve y Alentejo, en el marco de los programas INTERREG, dan buena muestra de ello. El hecho de que las experiencias bilaterales (Andalucía/Algarve y Andalucía/Alentejo) se hayan fundido recientemente, dando lugar a la creación de la Eurorregión Alentejo, Algarve, Andalucía (mayo 2010), supone una manifestación inequívoca del vigor que presenta la cultura cooperativa en Andalucía.

El convenio de cooperación transfronteriza por el que se crea la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía»[2] se plantea como la necesidad de profundizar en las dinámicas cooperativas, en tanto que instrumento fundamental para participar de forma conjunta en programas y acciones europeas. En tal sentido, la positiva experiencia acumulada a lo largo de 20 años entre Andalucía y ambas regiones portuguesas sirve de acicate para seguir avanzando en el ámbito de la cooperación, dotándola de una nueva dimensión que le permita extraer mejores resultados y, asimismo, adaptarla a los cambios experimentados por el marco jurídico, económico e institucional experimentado a nivel europeo,

2 El convenio se suscribió en la ciudad portuguesa de Faro, el 5 de mayo de 2010 por parte de los presidentes de la Junta de Andalucía y de los presidentes de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve. Posteriormente, dicho convenio fue publicado en el BOE de 9 de julio de ese mismo año.

nacional y regional. Enmarcada en este espíritu de superación, la comunidad tripartita que se instaura (y que es expresión de una cooperación de segunda generación, en palabras de la responsable de la Junta de Andalucía entrevistada) supone un avance sustancial, puesto que su ámbito territorial coincide con el establecido por los programas europeos de cooperación transfronteriza que financian la mayor parte de los proyectos transfronterizos de este espacio (POCTranfr Andalucía-Algarve-Alentejo: POCTEP, 2007). Asimismo, se presenta imbuida de un espíritu orientado hacia la aplicación de estrategias globales o macro en el ámbito territorial definido que son expresión evidente de la necesidad, subrayada en diversas ocasiones en la entrevista realizada a la responsable de la Junta de Andalucía, de poner los fondos, tanto los europeos como los propios, «al servicio de la planificación». Estamos, por lo tanto, ante un proyecto de cooperación transfronteriza cualitativamente mejor y más avanzado con respecto a las experiencias precedentes.

La Comunidad de Trabajo «Eurorregión Algarve-Alentejo-Andalucía» (según lo dispuesto por el Tratado de Valencia suscrito en 2002 entre Portugal y España en materia de cooperación transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales), se constituye como una instancia diferenciada de los respectivos Gobiernos que acuerdan su constitución, pero que carece de personalidad jurídica (artículo 1.1 Convenio). Dicha Comunidad aparece dotada de una estructura orgánica propia, articulada en torno a las siguientes instancias: presidente y vicepresidentes; Consejo; Comité de Coordinación; Comités Sectoriales y Secretaría. Asimismo, goza de autonomía presupuestaria.

Con respecto al ejercicio de las funciones asignadas a la Comunidad de Trabajo, el convenio no deja resquicio alguno a la indeterminación, puesto que se prohíbe taxativamente que la misma adopte decisiones que supongan el ejercicio de potestades administrativas que el derecho interno atribuye a los integrantes de dicha Comunidad, así como la adopción de decisiones de contenido obligatorio para terceros (artículo 5 Convenio).

Dentro del respeto a tales límites infranqueables, quedan atribuidos a la eurorregión los siguientes objetivos (artículo 3):

a) Promover el intercambio de información y el estudio de materias de interés común.

b) Fomentar y coordinar iniciativas, proyectos y propuestas de acción para la cooperación y el intercambio de experiencias.

c) Preparar proyectos, programas y propuestas conjuntas que puedan beneficiarse de la cofinanciación europea.

d) Promover la colaboración y coordinación entre agentes, estructuras, entidades públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos.

e) Ejecutar las tareas previstas en el marco de los programas de cooperación territorial o cualesquiera otros instrumentos aceptados por los Estados de España y Portugal.

Particular atención requiere el ámbito de la cooperación (artículo 4), la cual se desarrollará dentro del marco de competencias que según los respectivos marcos internos atribuyen como propios: fomento de la competitividad y el empleo; medio ambiente, patrimonio y entorno natural; accesibilidad y ordenamiento territorial; fomento de la cooperación e integración económica y social. El principio de coordinación que necesariamente ha de regir entre las administraciones implicadas por las actuaciones desarrolladas por la Comunidad de Trabajo es susceptible de ser extendido a otras Comunidades de Trabajo existentes en la frontera hispano-lusa (artículo 15), contemplándose expresamente tal posibilidad, si bien vinculada a los ámbitos de cooperación previstos.

Constituida la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía por un periodo de 10 años, las partes que suscriben el convenio por el que se crea se reservan sin embargo la posibilidad de proporcionarle «la forma jurídica de una Agrupación Europea

de Cooperación Territorial (AECT)» (artículo 16). De esta forma se apunta hacia una posible tercera etapa en la trayectoria de cooperación establecida entre dichos entes: si en principio, esta se mostraba más fragmentada y con un escaso grado de formalización jurídica (dos Comunidades de Trabajo), ahora se afirma con un carácter más intenso, que viene a sumar y poner en común iniciativas comunes a los tres territorios, que serán gestionados por una única Comunidad de Trabajo (tripartita). Un ejemplo similar nos brinda el caso de la Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo que, constituida en 1991, pasará a adoptar el status de Eurorregión gracias al acuerdo suscrito en 2009, en cuya virtud se constituye la EUROACE, ente en el que, junto con los dos territorios ya mencionados, participará también la región Centro de Portugal.

Volviendo al caso de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía, debemos dejar constancia de cómo su acuerdo fundacional deja abierta la puerta para que dicha cooperación cristalice en el máximo grado de formalización jurídica y visibilidad institucional que la misma presenta en el marco europeo actualmente vigente: la AECT. Actuando de tal manera, los sujetos creadores de la Eurorregión vienen a identificarse con la tendencia que se detecta en otras experiencias similares, a saber, que estas han constituido predecesores importantes de muchas AECTs.

En tal sentido, resulta pertinente traer a colación la tendencia que se constata entre ciertas Eurorregiones, que han abandonado su condición de tales para acceder al status de AECT, en tanto que expresión de una cooperación reforzada, con un grado mayor de institucionalización y formalización jurídica. Ejemplos destacados a mencionar a este respecto, por la conexión mediterránea que presentan y, asimismo, por el hecho de la participación de alguna región socia del Medgovernance son los siguientes:

1) Eurorregión Pirineos-Mediterráneo, de ámbito hispano-francés, integrada por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón e Islas Baleares y, asimismo, por las regiones galas de Midi-Pirineos y Languedoc-Rosellón. Constituida en 2004, se transformará en AECT tras el acuerdo de constitución suscrito cuatro años más tarde (el 3 de diciembre de 2008) por los gobiernos territoriales competentes.

2) Eurorregión Alpes Mediterráneo, de matriz franco-italiana, integrada por las regiones francesas de Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA) y Ródano-Alpes y por sus homónimas italianas de Liguria, Valle de Aosta y Piamonte. Tras una breve fase de colaboración, iniciada en 2005, se constituyó como AECT en 2008.

Otros ejemplos que se enmarcan en una línea similar son los que nos brindan las siguientes experiencias:

1) En el caso de España, aunque con una conexión orientada hacia Portugal, la Comunidad de Trabajo de la región Norte de Portugal y Galicia, creada por acuerdo de ambas partes en 1991, que pasó a convertirse en AECT en 2008 (acuerdo suscrito el 23 de octubre de dicho año).

2) En el caso de Italia, pero apuntando hacia una colaboración transalpina con Austria, encontramos que la Europaregion integrada por el land austríaco del Tirol y las provincias autónomas italianas de Bolzano y Trentino-Alto Adigio creada en 1998, ha manifestado su voluntad de constituirse como AECT en 2008, estando pendiente su definitiva formalización bajo la denominación «Euroregio Tirol-Alto Adigio-Trentino».

3) Con un espectro territorial mucho más amplio, implicando áreas geográficas adyacentes a las fronteras de la Unión Europea, ocupa un lugar destacado la Comunidad de Trabajo Alpe-Adria (denominada «Comunidad de Trabajo de las Regiones Transalpinas Orientales» en el momento de su fundación formal, en 1978), que acoge en su seno diversas re-

giones italianas (Véneto, Venecia-Friuli-Julia, Lombardía), húngaras (Vas y Baranda), länder austríacos (Corintia, Estiria, Burgerland), así como los Estados de Croacia y Eslovenia. Como expresión de una voluntad de reforzar la experiencia de colaboración acumulada a lo largo de los años, la Comunidad Alpe-Adria se encuentra en la actualidad inmersa en un proceso de conversión en AECT.

En base a todo lo anterior debemos reflexionar sobre la eurorregión, preguntándonos acerca de la potencialidad de su uso en el ámbito del Mediterráneo, en tanto que herramienta aplicable en las dinámicas cooperativas desarrolladas en esa zona geográfica. A este respecto, la utilidad entre territorios transfronterizos pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea resulta evidente. Máxime si se tiene en cuenta la amplia tradición existente al respecto. Desde una perspectiva de cooperación transfronteriza más amplia, incluyendo también los territorios de la orilla sur, con especial atención a Marruecos, la instauración de redes cooperativas interconectadas por objetivos comunes y al servicio de la cohesión se presenta como una vía fructífera y dotada de gran atractivo. Además, ofrece la posibilidad de que, constatada su eficacia y aportación estratégica, dé paso a la constitución de AECTs, en tanto que expresión formalizada de la cooperación territorial.

2.4.2. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) o la apuesta por una cooperación estable y altamente formalizada

Esta modalidad de cooperación en el espacio europeo es muy reciente, habiendo sido introducida en el ordenamiento de la Unión por el Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). El espíritu que inspira la creación de esta figura nos sitúa ante la voluntad de superar ciertas dificultades organizativas detectadas en el sistema de cooperación transfronteriza que hasta entonces se encontraba regulada por la normativa sobre fondos estructurales. Desde tal premisa, en el contexto de la Unión ampliada, la aparición de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial supone la expresión de un compromiso institucional fuerte, no meramente coyuntural (Morata, 2009), que responde a la necesidad de diseñar un nuevo instrumento jurídico útil para la gestión del apreciable aumento que experimentan los recursos económicos dedicados a la cooperación territorial (a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional —FEDER—, el Fondo Social Europeo —FSE— y el Fondo de Cohesión —FC—) en el marco presupuestario previsto para el periodo 2007-2013. En dicho contexto de referencia, la AECT se perfila como un instrumento jurídico de nuevo cuño dirigido a dar respuesta a las dificultades que, como consecuencia de la existencia de legislaciones y procedimientos nacionales diversos, debían afrontar tanto los Estados miembros como los entes regionales y locales en las tareas inherentes a la cooperación territorial (Janer, 2009).

A tal efecto, la figura de la AECT se articula en torno a tres ejes definidores fundamentales (artículo 1 Reglamento 1082/2006):

a) Supone una nueva fase de la cooperación entre territorios, puesto que la misma acoge en su seno, además de la cooperación estrictamente transfronteriza, las modalidades de cooperación interregional y transnacional.

b) La voluntad cooperativa se plasma en la creación de una agrupación de entes territoriales dotada de personalidad jurídica, a la que se reconoce en cada uno de los Estados miembros «la más amplia capacidad de actuación que la legislación de ese Estado miembro reconozca a las personas jurídicas».

c) Su fin exclusivo es «reforzar la cohesión económica y social» (artículo 175, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), a través de «la gestión y ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión» (artículo 7.3 Reglamento 1082/2006).

En relación a los entes a los que se reconoce capacidad subjetiva para formar parte de la AECT, el Reglamento presenta una aproximación amplia y variada, puesto que el plantel de actores incluye (artículo 3.1): a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; d) organismos regidos por el Derecho público. Cualquier combinación entre tales sujetos resulta factible a los efectos de constituir una Agrupación, aunque con una condición de obligado cumplimiento (artículo 3.2): «La AECT estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros». Esto quiere decir que la cooperación ha de presentar una dimensión necesariamente transnacional de geometría variable cuyo umbral se sitúa en un mínimo de dos sujetos participantes y que, asimismo, se hallen situados en dos Estados miembros diversos.

Muy interesante resulta la reflexión que plantea la posibilidad de que la AECT no presente una identidad exclusivamente europea, esto es, la hipótesis de incorporar a actores situados extramuros del territorio de la Unión. En este sentido, el argumento que abre la puerta a tal eventualidad puede extraerse del propio reglamento. En efecto, el contenido del Considerando 16 que antecede al articulado propiamente dicho no deja lugar a la duda, afirmando lo siguiente: «la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros». Así pues, si en su ámbito interno los entes territoriales ajenos a la Unión no encuentran obstáculos para formar parte de una AECT, en el nivel europeo, tampoco. De esta forma, el adjetivo «europeo» que se aplica a la propia denominación de la agrupación de cooperación territorial no implica necesariamente que todos sus miembros presenten tal condición. Desde tal aproximación, cabría la posibilidad, al menos teóricamente, de crear una AECT con territorios ubicados en la orilla sur del Mediterráneo. Así, aventurando un supuesto meramente hipotético, sería factible una AECT integrada por Andalucía y alguna región o entidad local situada en el norte de Marruecos. Siempre y cuando, obviamente, la legislación marroquí no prohibiera tal tipo de actividad cooperativa.

Abundando en esta hipótesis, debe tenerse muy presente que la dimensión exterior de las iniciativas de cooperación territorial con entes de otros países también está presente en el ámbito de la Política Europea de Vecindad (PEV) y en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), uno de cuyos objetivos es «apoyar la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales conjuntas para promover un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible en las regiones fronterizas y un desarrollo territorial integrado a lo largo de las fronteras exteriores de la Comunidad». Así pues, El IEVA otorga una gran relevancia a las iniciativas de cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y los países socios en las regiones limítrofes de los tramos compartidos de la frontera exterior de la Unión Europea con el fin de crear una zona de prosperidad y buena vecindad. Por su parte, el Reglamento del FEDER incorpora una previsión que hace referencia a supuestos de esta índole (artículo 21.3) estableciendo lo siguiente: «En el ámbito

de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, el FEDER podrá financiar gastos originados en la ejecución de operaciones o de partes de operaciones en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea, con un límite del 10% del importe de su contribución al programa operativo considerado y siempre que aquellas redunden en beneficio de las regiones de la Comunidad».

En el capítulo de las funciones susceptibles de ser desplegadas por las AECT, el Reglamento alude, como elemento determinante, a la voluntad que en tal sentido manifiesten sus integrantes en el convenio mediante el que aquellas son creadas, aunque siempre vinculadas a la finalidad que motiva la propia existencia de dichas figuras: reforzar la cohesión social y económica a través de la cooperación territorial. No obstante, tal capacidad atributiva se topa con un límite insuperable: el respecto del ámbito de competencia que, según cada ordenamiento interno, corresponde a los entes que participan en la AECT (artículo 7.2 Reglamento 1082/2006). Esto quiere decir lisa y llanamente que no se pueden asumir funciones contrarias a lo previsto por las normas de los sistemas jurídicos nacionales implicados. De este modo, el principio de autonomía institucional que rige la actuación de la Unión Europea y que se basa en el respeto hacia la organización y estructura interna de los Estados miembros queda formalmente inalterado. Lo cual, sin embargo, desde una perspectiva práctica limita el marco de facultades potencialmente atribuibles a la AECT, al imponerse un mínimo común denominador normativo directamente que se desprende de lo dispuesto por cada ordenamiento interno.

Desde un enfoque basado en su contenido, y con el fin de cerrar el paso a la emergencia de cualquier resquicio de duda, el reglamento añade (artículo 7.3): «Concretamente, las funciones de las AECT se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión. Las AECT podrán realizar otras acciones específicas de cooperación territorial entre sus miembros y en el marco del objetivo a que se refiere el artículo 1, apartado 2, con o sin contribución financiera de la Comunidad».

Llegados a este punto hemos de incidir en una cuestión de capital importancia, a saber, que el acceso a los fondos vinculados con la política de

90° Sesión Plenaria del Comité de Regiones. © Committee of the Regions.

cohesión en modo alguno está subordinado a la creación de una AECT, puesto que los sujetos destinatarios de tales recursos financieros son libres de gestionarlos a título exclusivamente individual o de forma coordinada con otros entes: bien encomendando dichas tareas a un ente específicamente creado a tal efecto y dotado de personalidad jurídica propia, bien asignándole la misma a otro tipo de estructura. El ejemplo de las eurorregiones, como se verá en su momento, suponen una excelente muestra de dinámica cooperativa transfronteriza al margen del mecanismo aquí analizado. Aclarada esta cuestión, sin embargo, hay que llamar la atención sobre la apreciable ventaja que supone, en términos funcionales, la creación de una figura dotada de personalidad jurídica propia con capacidad para gestionar de forma autónoma y con independencia de los entes participantes los fondos que se obtengan» (Janer, 2010).

Trazadas las líneas esenciales que configuran la figura de la AECT, desde una perspectiva práctica, un reciente dictamen del Comité de las Regiones (CdR, 2011), ha puesto de manifiesto que estas no muestran un rendimiento funcional acorde con las funciones para las que fueron concebidas: únicamente un número limitado de las AECTs constituidas gestiona programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados con cargo a Fondos Comunitarios. Muy al contrario, la mayor parte de las mismas realiza otras acciones específicas de cooperación territorial, al margen de la contribución financiera de la Unión, tal como prevé el párrafo segundo del artículo 7.3 del Reglamento 1082/2006 (CdR, 2011). La exigencia de respeto de los marcos normativos correspondientes a la nacionalidad de los entes participantes (con el evidente problema que se deriva de las asimetrías institucionales concurrentes), a la postre se mostrado como un *handicap* evidente que ha impedido que las agrupaciones desplegaran la funcionalidad originaria según la cual fueron concebidas. A la luz de tal constatación, se ha tomado conciencia de la necesidad de reformar el reglamento regulador, abriendo espacios normativos que incorporen un mayor grado de flexibilidad en el mecanismo.

Ciertamente, tales dificultades operativas no han sido un obstáculo en el caso de España, cuyos entes regionales y locales se han mostrado particularmente prolíficos a la hora de constituir una AECT. En tal sentido, la dimensión transfronteriza de la cooperación es clara, puesto que solo se ha creado una AECT de índole transnacional, «ARCHIMED-Archipiélago Mediterráneo», compuesta por territorios insulares situados en el Mediterráneo y en la que participan las CCAA de Baleares y Cataluña, las regiones de Sicilia y Cerdeña y un organismo público con domicilio en Chipre, predominando la cooperación con Portugal y Francia, tal y como puede observarse en las tablas 2.3 y 2.4.

Con una clara dimensión mediterránea, aunque sin participación española, hemos de mencionar la AECT «Anfizionia», creada en 2008 por municipios pertenecientes a Italia, Francia, Grecia y Chipre. Todavía en fase de aprobación definitiva, encontramos la AECT Parque Marino Internacional Bocas de Bonifacio (PMIBB), integrado por la Reserva Natural del mismo nombre (en Córcega) y el Parque Nacional Archipiélago de La Magdalena (sito en Cerdeña).

Tabla 2.3.

AECTs hispano-lusas (en funcionamiento, constituidas o en fase de constitución)

Denominación	Estados	CCAA y Regiones	Entes locales	Otras entidades de derecho público
Galicia-Norte de Portugal		x		
Duero-Douro			x	
ZAS-NET			x	
Agencia Eurorregional de Desarrollo do Eixo Atlántico (AEDEA)			x	
AECT Faja Pirítica Ibérica			x	
Eurociudad Chaves-Verín			x	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2.4.

AECTs hispano-francesas (en funcionamiento, constituidas o en fase de constitución)

Denominación	Estados	CCAA y Regiones	Entes locales	Otras entidades de derecho público
Pirineos-Mediterráneo		x		
Pirineos-Cerdaña			x	
Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo		x	x	x
Espacio Portalet		x		
Hospital de la Cerdaña	x	x		x

Fuente: elaboración propia.

Llegados a este punto de nuestra exposición, hemos de plantearnos si la analizada figura de la AECT resulta idónea para su implantación a escala mediterránea. Para afrontar de forma idónea la hipótesis planteada, resulta oportuno distinguir entre las agrupaciones constituidas entre Estados miembros y aquellas otras integradas por entes ubicados en terceros países. En el primer caso (AECTs de cuño exclusivamente europeo), la potencialidad cooperativa de la figura resulta indudable, sobre todo si se aplica un enfoque geográfico selectivo que limita su campo de actuación a zonas concretas (espacio occidental, espacio adriático-jónico, por ejemplo). De esta forma, se optimiza la puesta en marcha de estrategias de acción conjunta sobre la base de unos intereses comunes previamente individualizados y cuya gestión exige un enfoque integral. En este sentido, debe resaltarse que en la práctica se está constatando una creciente tendencia evolutiva en el ámbito de la cooperación trasnfronteriza, superando la tradicional herramienta de la «comunidad de trabajo» y sustituyéndola por la figura de la AECT. Desde una perspectiva más ambiciosa y con una proyección aplicativa pro futuro, resulta imprescindible incorporar y no perder de vista el valor añadido que se derivaría de la apuesta por utilizar la figura de la AECT como mecanismo a través del que encauzar las estrategias macrorregionales, dotando de un específico marco jurídico de referencia al compromiso de gestionar de forma conjunta políticas comunes (Documento METIS: 2010).

Por lo que respecta a la constitución de AECTs a las que se incorporan entes de terceros países, entre las recomendaciones formuladas por el Comité de las Regiones de cara a la revisión del Reglamento regulador de dicha figura, se hace una expresa referencia a la necesidad de fomentar la participación de los mismos, asociándola a los Reglamentos referidos a los Instrumentos de Preadhesión (IPA) y de Vecindad y Asociación (IEVA). Esta posibilidad que, de constatarse en la práctica conferiría a la figura de la AECT de un extraordinario potencial en la profundización y extensión de la cultura cooperativa, sin embargo, se topa con el inconveniente en absoluto irrelevante —que también se constata entre las AECTs compuestas únicamente por entes europeos— derivado de la necesidad de que el ente que se crea se ajuste a las normativas existentes en los Estados respectivos. Desde tal punto de vista, el éxito de la hipótesis propuesta dependería del compromiso efectivo asumido por parte de los interesados de proceder a adaptar sus marcos jurídicos de referencia, abriendo —allí donde no existan— espacios a la capacidad de actuación que, en el ejercicio de sus funciones, debe corresponder a la AECT.

2.4.3. La «macrorregión». Las experiencias del Báltico y el Danubio. Su posible aplicación al espacio mediterráneo

La figura de la «macrorregión», carente de regulación jurídica por parte de ninguna norma europea, aparece definida en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia del Báltico (2009) como «un espacio que incluye territorios de varios países o regiones distintos asociados con uno o varios rasgos o retos comunes (…) geográficos, culturales, económicos o de otro tipo». Así pues, dicho término nos sitúa ante una realidad territorial de contornos geográficamente flexibles, que se articula y adquiere identidad corporal a partir de criterios esencialmente funcionalistas: no prejuzga competencias administrativas o políticas con respecto a los territorios que la componen, ni tampoco presupone o exige una determinada organización institucional a los entes que la integran.

Mapa 2.1.

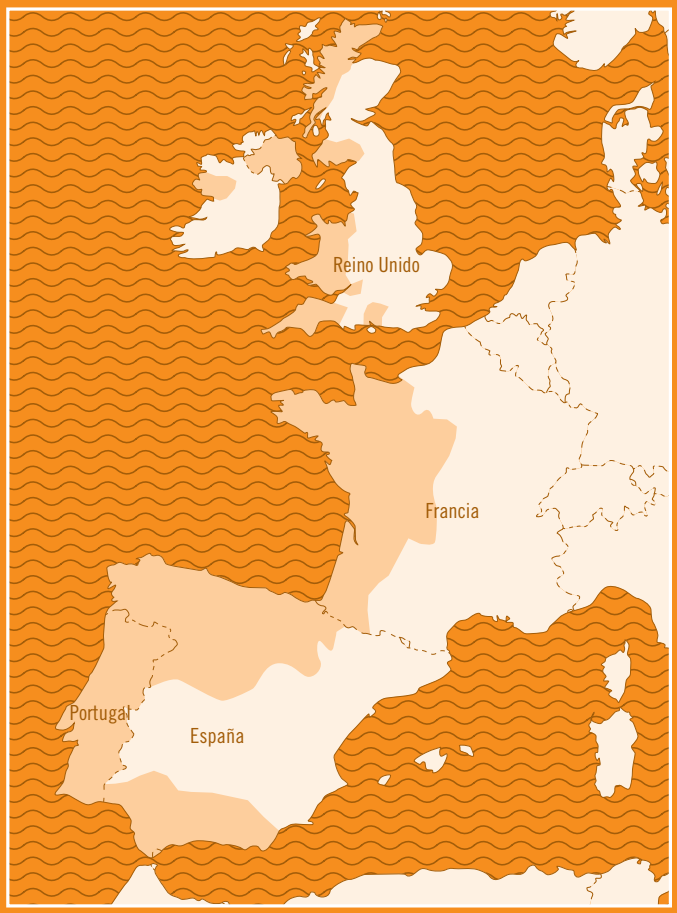
Estrategia del mar Báltico

Fuente: elaboración propia.

Como certeramente ha sido subrayado (Stocchiero, 2010), la idea de macrorregión implica la toma de conciencia por parte de territorios transfronterizos sobre la existencia de un conjunto de retos y oportunidades comunes cuya gestión eficiente exige la puesta en marcha de acciones colectivas. En una línea similar, refiriéndose al Mar Báltico pero con una innegable aplicabilidad a otros ámbitos, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), al referirse a la macrorregión pone el acento en la idea matriz de la que parte la solicitud de diseñar una estrategia conjunta en el ámbito geográfico definido por la misma, a saber, la necesidad de «intensificar y hacer más efectiva la coordinación entre la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones, los entes locales y otras partes interesadas para lograr una aplicación más eficaz de programas y políticas» (CESE, 2009). Así pues, estamos ante la expresión de una voluntad indudable de cooperar como vía para optimizar la gestión de problemas comunes.

Mapa 2.2.

Estrategia del océano Atlántico



Fuente: website Instituto Geográfico Vasco Andrés de Urdaneta.

La plasmación efectiva de iniciativas de esta índole en el ámbito de la Unión Europea, a día de hoy, apunta hacia dos espacios geográficos concretos: por un lado, el Báltico (Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia), y por otro, el Danubio (Alemania —Baden-Wurtemberg y Baviera—, Austria, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Rumania y Bulgaria). Aunque todavía pendiente de plasmación efectiva (se espera que la Comisión Europea presente su comunicación sobre el tema en junio de 2011), hemos de hacer referencia a la existencia de una destacada iniciativa en pro de la articulación de una estrategia macrorregional que toma como referente el área definida por el Arco Atlántico (Irlanda, Reino Unido, Francia, España y Portugal) y que está siendo encauzada fundamentalmente a través de la actividad desplegada por la Comisión Arco Latino de la CRPM.

A falta de un marco jurídico regulador, el estudio de los perfiles concretos que definen la figura de la macrorregión obliga a utilizar como referentes necesarios los diversos documentos que en torno a las referidas iniciativas han generado las instituciones europeas y muy señaladamente, la Comisión, en tanto que referente institucional inmediato a cuyo través se canaliza el proceso de configuración, desarrollo e implementación. Desde una perspectiva aplicativa, una posición privilegiada presenta el caso de la Macrorregión Báltica, no solo por su condición de pionera (es la primera que se crea) sino también porque la observación de la experiencia desarrollada desde su puesta en marcha permite determinar debilidades y fortalezas inherentes a la misma. Por su parte, la Estrategia del Danubio (aprobada por la CE en 2010), todavía está en fase de despegue, presenta una notable diferencia con respecto a su predecesora, puesto que

incorpora un grado congénito de heterogeneidad con relación a sus componentes que resulta mucho más atenuado en el caso del Báltico.

Centrado el enfoque analítico dentro de los parámetros referidos, la primera consideración a formular en torno a la macrorregión es su vinculación con el objetivo de cohesión territorial que persigue la Política Regional de la Unión (CE, 2009). Desde tal premisa, la estrategia funcional que implica su creación comporta la necesidad de que se identifiquen tanto por la Unión como por los Estados qué necesidades han de ser abordadas de forma conjunta, procediendo a adaptarlas a los recursos disponibles. Debe aclararse que la estrategia macrorregional presenta, en principio, carácter interno, puesto que está «dirigida a la Unión Europea y a sus Estados miembros». No obstante, como la misma Comisión se encargó de resaltar en el caso del Báltico, no estamos ante una cuestión cerrada, puesto que «la eficacia de algunas de las acciones propuestas aumentará si prosigue la cooperación constructiva con terceros países interesados de la región». El carácter funcionalista de la estrategia, orientada al diseño de estrategias comunes para cuestiones que presentan tal índole, ocupa un lugar determinante a la hora de formular abiertamente para el caso del Báltico la necesidad de «una estrecha colaboración entre la UE y Rusia para abordar de manera conjunta muchos de los retos de la región. La misma necesidad de cooperación constructiva es también aplicable a Noruega y Bielorrusia» (CE, 2009). En el caso del Danubio, como ya se apuntó más arriba, la implicación necesaria de terceros países se perfila como una condición indispensable de cara a la optimización de la estrategia, dado el crisol de países y regiones que confluyen en dicha área geográfica. Así, junto con los Estados comunitarios, la Comisión afirma expresamente que «la estrategia está abierta a otros socios de la región», aludiendo por un lado a Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Moldavia y Ucrania (regiones del Danubio) y por otro, a la zona del Mar Negro (puesto que el Danubio desemboca en dicho espacio marítimo).

Mapa 2.3.

Estrategia del Danubio

Fuente: elaboración propia.

13° Reunión del Consejo Adriático-Jónico. © Committee of the Regions

Definido el ámbito geográfico objeto de la intervención conjunta, la concreción de tal enfoque exige la puesta en marcha de políticas apropiadas y debidamente coordinadas «mediante una estrategia regional multisectorial integrada» que genere sinergias a la hora de utilizar los recursos financieros europeos ya existentes, sin necesidad de aprobar una normativa *ad hoc* específicamente dirigida a la macrorregión y, asimismo, sin que se plantee la necesidad de crear nuevas estructuras institucionales encargadas de su gestión o aplicación práctica. Planteada la cuestión en estos términos, queda claro que la articulación de una estrategia macrorregional se condiciona por la Comisión Europea en función de tres requisitos, los denominados «tres noes»:

- La puesta en marcha de la macrorregión ***no*** implica la necesidad de aprobar normas jurídicas que regulen o circunscriban sus actividades. Estas se integran, por definición, en el marco del objetivo de cohesión territorial que define la política regional europea.

- La macrorregión y la estrategia de acción que la misma trae consigo en modo alguno funciona como una vía para que sus componentes obtengan más recursos financieros de los ya asignados. ***No*** aporta, pues, fondos adicionales; antes bien, estamos ante un cauce para la optimización de los fondos disponibles por los territorios singularmente considerados, que proceden a gestionarlos no según su exclusivo criterio sino en función de las directrices definidas por la estrategia conjunta.

- El surgimiento de una macrorregión ***no*** trae consigo la creación de nuevas instituciones, puesto que la gestión de las actuaciones previstas por la estrategia se llevan a cabo a través de esquemas de gobernanza en los que participan los distintos niveles de gobierno implicados en la misma.

A partir de tales premisas fundacionales, la Comisión indica los ejes esenciales sobre los que ha de articularse la estrategia macrorregional:

1. Planteamiento integrado de actuaciones, puesto que «una mejor coordinación y un uso más estratégico de los programas comunitarios son ingredientes fundamentales»;

2. Diseño de «acciones específicas para responder a los retos identificados»;

3. Compromiso e implicación directa de los interesados de la región (gobiernos y organismos, municipios, organizaciones internacionales y no gubernamentales) tanto en su puesta en marcha como en su desarrollo.

Establecidos tales criterios de base, a continuación entra en escena el denominado «Plan de Acción», que se configura por la CE como fundamental herramienta para determinar los contenidos concretos que van a ser abordados por la estrategia. Desde tal aproximación, tanto en el caso del Báltico como en el del Danubio los respectivos planes presentan un enfoque específico a tres niveles, orientados por una lógica de concreción progresiva:

1. En el primer nivel se definen los «pilares básicos» que se corresponden con los que previamente han sido definidos como «puntos principales» de la estrategia.

2. El segundo nivel acoge los «ámbitos prioritarios», esto es, la expresión diversificada de contenidos que componen cada pilar básico. En este nivel, el desglose de temas genéricos, señalando las prioridades de acción asumidas, se presenta como elemento fundamental que permite apuntar hacia una serie de «proyectos de temática general y, a menudo, muy amplia». A tal respecto, la Comisión se muestra especialmente celosa a la hora de proceder a la selección de dichos proyectos, velando por que los mismos «promuevan el cumplimiento de los objetivos o brinden la posibilidad de abordar cuestiones de importancia para la región» (CE, 2009).

3. El tercer nivel es donde se alcanza el mayor grado de concreción de la estrategia, puesto que para cada ámbito prioritario se definen una serie de proyectos específicos, «de carácter concreto y práctico» que, en el caso del Báltico, aparecen bajo la emblemática denominación de «proyectos insignia».

Concretados los términos que definen la estrategia y señalados los principios que inspiran su diseño y ejecución, la cuestión que inmediatamente se plantea a continuación es precisamente cómo, de qué manera se llevan a cabo en la práctica las referidas exigencias de coordinación y acción estratégica conjunta. En tal sentido, nuestro interés preferente se centrará en explorar las posibilidades reales de implicación efectiva de la lógica sub-estatal (sobre todo, regional pero también de ámbito local) en las dinámicas macrorregionales. A modo de premisa, hemos de traer a colación la contundente afirmación de la Comisión Europea cuando señala que «Las macrorregiones solamente podrán aportar valor añadido a la integración europea si se traducen en un incremento de la cooperación estatal, regional y local que refuerce las políticas europeas». Así pues, resulta evidente la necesidad de aplicar una estrategia multinivel y multiactor, en un juego de suma positiva en la que todos los niveles de gobierno afectados participan (Stocchiero, 2010).

Una vez establecida la genérica precondición participativa, sin embargo, la pregunta inicialmente planteada sigue esperando ser respondida, puesto que nada se nos ha dicho todavía sobre cómo se articula la misma en términos prácticos. A este respecto, una atenta observación de las dinámicas concurrentes tanto en el proceso de gestación de la estrategia como en la fase de aplicación, una vez aprobada, nos permitirá extraer valiosas conclusiones.

Si bien resulta un lugar común subrayar las amplias consultas llevadas a cabo por la Comisión a la hora de definir la estrategia de la macrorregión del Báltico, recibiendo un ingente caudal de propuestas e indicaciones por parte de los actores interesados (bottom up), también suscita un consenso generalizado el hecho de que, en términos efectivos, el protagonismo recae sobre los Estados miembros, los cuales «desempeñan una función clave», puesto que «establecen los objetivos de la estrategia y adoptan las decisiones acerca de sus líneas principales y prioridades» (CdR, 2010). De este modo, la estrategia constatada inicialmente (impulso regional-local hacia los niveles de gobierno superiores) invierte radicalmente su orientación, conformándose en sentido «de arriba abajo» (top down) y circunscribiendo la actividad de los entes no estatales al ámbito consultivo» (CPRM, 2009).

Esta situación claramente desfavorable para las aspiraciones participativas y decisionales de las instancias regionales, lejos de experimentar un cambio sustancial en el momento clave de la elaboración del Plan de Acción, va a mantenerse, puesto que aquí, de nuevo, las amplias consultas de la Comisión con los actores interesados acaba por resolverse a favor de la lógica estatal. Téngase en cuenta que en el caso del Báltico, una vez definida la estrategia, las regiones siguieron participando, puesto que debían adaptar sus programas operativos a los ejes de acción y proyectos estratégicos identificados en el marco de aquella. A tal efecto, el proceso seguido volvió a presentarse como una dinámica de arriba hacia abajo *(top down)*. Llegados a este punto, debe recordarse el relevante papel que desarrollan los Estados miembros a la hora de asignar los recursos financieros dedicados a los programas de cooperación transnacional: cada Estado miembro recibe una asignación global con cargo al FEDER que abarca todos los objetivos de las políticas regionales (programas regionales, cooperación transfronteriza y programas transnacionales). Ahora bien, la competencia para determinar la concreta cantidad que del monto total recibido se asigna a cada programa corresponde a los Estados miembros (junto con las autoridades regionales, en función de la respectiva configuración institucional nacional).

Definidos los ámbitos prioritarios, también los Estados miembros han sido los responsables preferentes de su aplicación. Los datos cuantitativos aportados por el Comité de las Regiones resultan inapelables: De quince ámbitos prioritarios, solo uno es de responsabilidad regional, el desarrollo de la política turística regional, que ha recaído en el Estado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. En este mismo ámbito de actuación, la promoción de la sanidad ha recaído en la Asociación de la Dimensión Septentrional para la Salud Pública y el Bienestar Social (NDPHS) (CdR, 2009). Como consecuencia de ello, compartimos las afirmaciones contenidas en el documento «Tres escenarios para un enfoque macrorregional en el Mediterráneo», elaborado por el Instituto del Mediterráneo en 2010, en el sentido de que «la apropiación de la estrategia por parte de los actores territoriales es limitada, y en el caso de aquellos que desempeñaron un papel activo en la fase de consulta pública y ahora se ven excluidos de la fase de aplicación, la frustración es enorme».

Y por lo que se refiere a los proyectos insignia (78), el continuismo sigue afirmando un rol dominante, ya que en ningún caso su dirección ha sido asumida a escala regional, «aunque son precisamente estos los proyectos donde las regiones podrían desempeñar un destacado papel» (CdR, 2010). A la luz de la situación concurrente, el Comité de las Regiones formula una clara reivindicación pro futuro, indicando que «cuando se adopten decisiones acerca de los proyectos insignia, se deberá ofrecer a los entes locales y regionales la posibilidad de participar activamente en la aplicación de dichos proyectos». Lo cual no constituye sino una exigencia acorde con la idea manejada por la Comisión cuando alude a la necesaria cooperación entre los niveles implicados por las acciones que desarrolla la estrategia y que se traduce «en el compromiso y la participación concreta de todas las autoridades a nivel nacional y regional, así como a otros niveles». Solo aplicando una perspectiva que refuerce la dimensión territorial de las tareas abordadas se logrará incorporar un enfoque integrado (CE, 2009).

En el ámbito de la coordinación, otro de los ejes articuladores de la estrategia conjunta, la Comisión va a arrogarse el papel de responsable del nivel macro (esto es, en la elaboración del Plan de Actuación), aunque apoyándose en la ayuda prestada por el Grupo de Alto Nivel integrado, órgano de extracción únicamente estatal, puesto que está compuesto por representantes de todos los Estados que integran la macrorregión (importante hacer referencia a la salvedad prevista: Cuando sea necesario, convendría invitar a terceros países a participar). En los niveles subsiguientes de desarrollo de los pilares básicos, se observa una actitud más receptiva a las dinámicas no estrictamente estatales, atribuyéndose la coordinación de todas las áreas prioritarias (con la excepción de aquellas cuestiones que son abordadas por la

Unión Europea en clave nacional) así como su implementación a los Estados miembros «conjuntamente con los terceros países y/o las regiones». La idea de fondo que maneja la Comisión es que la responsabilidad recaiga en aquellos sujetos «que demuestren compromiso, aceptación y experiencia» sin prejuzgar el nivel de gobierno en el que se encuentran situados. Solo a partir de la aplicación de este enfoque se estará contribuyendo a que la tarea desempeñada sea «transnacional, intersectorial e interinstitucional» (CE, 2009).

Desde una perspectiva mucho más comprometida con la implicación regional, y teniendo muy presente la situación que se constata en la experiencia práctica del Báltico, suscribimos plenamente la posición del Comité de las Regiones, requiriendo a la Comisión para que reconozca el importante papel que desempeñan los entes locales y regionales «de cara a la ejecución de la estrategia» atribuyéndoles «una posición central, en cuanto elemento consolidado del sistema de gobernanza multinivel, cuando se definan y elijan los órganos de coordinación y los responsables de los proyectos insignia correspondientes a los ámbitos prioritarios» (CdR, 2010). Lo contrario equivale a mantener la tendencia actualmente vigente en el área según la cual la estrategia macrorregional funciona a favor de la renacionalización de las acciones acometidas. Consciente de dicho handicap, la Comisión Intermediterránea de la CRPM, de cara a la determinación de los perfiles definidores de la Estrategia Mediterránea Integrada (en tanto que expresión de una estrategia macrorregional para la cuenca mediterránea) llama la atención sobre la necesidad de incorporar a los entes locales y regionales no solo en el proceso de consultas previas a su definición formal desarrollado por la Comisión Europea sino también en la fase posterior de implementación, aprovechando el marco de cooperación territorial actualmente vigente (CRPM, 2011: 2).

Señaladas las dificultades a las que se han enfrentado los entes sub-estatales a la hora de conquistar un espacio funcional propio en la definición-gestión de la estrategia báltica, hemos de referirnos al que se ha considerado como el principal de los obstáculos (estructurales) con que se ha encontrado dicha macrorregión: la financiación de los proyectos definidos. Recordando que la estrategia macrorregional no supone un aumento de los fondos ya asignados, esto implica la necesidad de que estos se adapten a las prioridades definidas *ex post* por la lógica cooperativa. El problema fundamental es que la mayoría de los programas europeos ya se habían definido y programado con anterioridad sin ninguna referencia a la Estrategia del Mar Báltico. De esta forma, resulta que los proyectos macrorregionales carecen de programas y fondos específicos, al igual que carecen de un marco de gobernanza que permita coordinar los diferentes programas existentes en su respectivo ámbito de actuación. Esta falta de sincronización entre la programación 2007-2013 y la de la Estrategia merma la potencialidad de sus efectos. De cara al próximo periodo presupuestario 2014-2020 debería existir una necesaria coordinación entre los enfoques macrorregionales y la elaboración de los programas operativos. Precisamente en tal sentido se pronuncia la Nota Técnica «Estrategia Mediterránea Integrada» sobre la que actualmente está trabajando la Comisión Intermediterránea de la CRPM, subrayando la necesidad de que la puesta en marcha de una estrategia macrorregional en la cuenca mediterránea se integre en el proceso de definición del próximo periodo 2014-2020. En dicho marco negociador, el establecimiento de vínculos entre las líneas de acción a desarrollar a escala macrorregional y los fondos estructurales asignados a las regiones se perfila como una vía de exploración necesaria (CRPM, 2011: 1).

Concluido el recorrido por los caracteres configuradores de la macrorregión, hemos de plantearnos si dicha figura resulta aplicable en el ámbito mediterráneo. A tal respecto, resulta imprescindible tener presente las siguientes cuestiones de fondo:

Primero

No puede perderse de vista que la estrategia macrorregional se basa en necesidades comunes que concurren en regiones o ámbitos geográfi-

cos transfronterizos funcionales y que requieren acciones de la misma índole. La necesidad de coordinar políticas territoriales y sectoriales que operan sobre la base de objetivos compartidos es la idea matriz de la que ha de partir cualquier planteamiento macrorregional (Libro Verde de la Cohesión Territorial, 2008). La afirmación del enfoque interno que inicialmente caracteriza a la macrorregión, sin embargo, no excluye la proyección hacia terceros países. Si en el Báltico el rol de terceros es minoritario (en términos cuantitativos, Rusia, Noruega y Bielorrusia, frente a los ocho Estados miembros), en el Danubio la presencia de estos se incrementa notablemente (….). Esto quiere decir que, en principio, una hipotética macrorregión mediterránea podría acoger teóricamente a todos aquellos territorios con voluntad participativa. Tales aspectos son expresamente incorporados por la Nota Técnica sobre «Estrategia Mediterránea Integrada», ya que desde la CRPM se trabaja con una idea de macrorregión mediterránea integrada en la política regional europea, que funcione como marco estratégico de cohesión para las acciones desarrolladas en dicho ámbito geográfico y que, asimismo haga uso de los instrumentos europeos de vecindad. En tal sentido, la cohesión/vecindad se presentan como «instrumentos transversales que implicarán otras políticas sectoriales de interés para el desarrollo común en la zona. Desde tal enfoque integrado, se señalan como ámbitos prioritarios de actuación los siguientes: transporte, turismo e innovación, energía y política marítima y ambiental (CRPM, 2011: 1).

Así pues, ante la emergencia de ciertas cuestiones con una innegable proyección supranacional como el medio ambiente, el transporte, la logística y la seguridad ciudadana, la cooperación transfronteriza en la UE se presenta como cuestión necesaria. Muchas cuestiones territoriales identificadas en esta región suponen un alto grado de interdependencia entre diversos territorios, ámbitos políticos y niveles de acción. Por consiguiente, requieren respuestas transnacionales, debiendo «explorar y definir los escenarios en los que la(s) macrorregión(es) mediterráneas resulten más coherentes y sinérgicas y que presten apoyo a iniciativas políticas más amplias como la Unión por el Mediterráneo» (Instituto Mediterráneo, 2010). A este respecto, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que la necesidad de una implicación a gran escala de las instituciones que operan en el espacio mediterráneo se configura como la apuesta en la que se apoya la propuesta de una Estrategia Mediterránea Integrada que en la actualidad está diseñando la Comisión Intermediterránea del CRPM. Para dicho órgano, el lanzamiento de una estrategia macrorregional en dicha zona geográfica ha de contar necesariamente tanto con la contribución política de la Unión por el Mediterráneo (UpM), que operaría a nivel estatal (diplomático) como con la aportación de los entes locales, a través del ARLEM (CRPM, 2011: 2).

Cualquier enfoque macrorregional en el Mediterráneo ha de afrontar esta premisa de partida e inmediatamente a continuación decidir su radio geográfico de actuación. La heterogeneidad es el rasgo dominante en el Mediterráneo, constatándose la confluencia de ejes diversos de división entre países: miembros/no miembros (orilla norte, orilla sur); nivel de desarrollo económico; asimetrías institucionales, etc. Aun así, el elemento catalizador más relevante y que necesariamente ha de poner en marcha cualquier estrategia es la voluntad de cooperar: un enfoque macrorregional debe ser apoyado ante todo y sobre todo por los actores locales y regionales, que han de cooperar entre sí y también establecer vínculos con actores externos. Debe forjarse una coalición de intereses entre los Estados miembros que participan en la macrorregión. En este sentido, desde la CRPM se está llevando a cabo una interesante tarea orientada a trazar las líneas esenciales de una futura Estrategia Mediterránea Integrada, impregnada de un ambicioso espíritu de cooperación que incluye ambas orillas. No obstante, desde una perspectiva realista, a la luz de los procesos de cambio y transformación política que están viviendo destacados países de la orilla sur (Egipto, Libia, etc.), no puede pasarse por alto la extraordinaria dificultad inherente a tal enfoque

omnicomprensivo. El momento de extraordinaria inestabilidad política no fomenta un ambiente adecuado al respecto.

Siendo estas las circunstancias de fondo que rodearían el nacimiento de una macrorregión mediterránea, quizás lo más adecuado sea plantearse una estrategia por fases, paso a paso: por zonas o cuencas. En un sentido coincidente se expresó el representante de la Administración autonómica en la entrevista realizada, afirmando lo siguiente: «Andalucía mira al sur del Mediterráneo, la cooperación con Marruecos resulta fundamental, pero el escenario más factible en la actualidad sería reconducir la cooperación hacia el ámbito de la política de vecindad y a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)». Así pues, desde una perspectiva macrorregional el horizonte tendería a situarse inicialmente en la orilla norte (área occidental). Este escenario, no obstante, tampoco se presenta exento de dificultades, fundamentalmente por las diferencias políticas existentes entre los distintos gobiernos implicados, tanto a nivel interno, entre las CCAA españolas bañadas por el Mediterráneo y también a escala transnacional. Además, no se puede obviar otro dato fundamental como es que en dicho ámbito específico no se están constatando iniciativas concretas que supongan la afirmación de una vocación macrorregional.

Esta situación, todavía en fase difusa, contrasta abiertamente con la propuesta, aún en estado embrionario, pero que ya se ha plasmado en la Declaración de Ancona, suscrita en dicha ciudad en mayo de 2010 por los representantes de los Gobiernos que integran la Iniciativa Adriático-Jónica (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia y Eslovenia), tras la reunión de su Consejo. Afirmada la genérica voluntad de profundizar en la experiencia cooperativa existente, mejorándola e incrementándola, se acompaña a tal declaración un documento en el que se manifiesta de forma expresa y específica el apoyo a la puesta en marcha por parte de la Unión Europea de una estrategia para la región Adriático-Jónica, en línea con las previamente definidas para los casos del Báltico y el Danubio.

Mapa 2.4.

Iniciativa Adriático-Jónica

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia.

13º Reunión del Consejo Adriático-Jónico. © Committee of the Regions.

Segundo

La creación de la macrorregión ha de aportar valor añadido a la gestión de las políticas existentes, aplicando un enfoque integrado, que apueste decididamente por la coordinación y la cooperación.

En el Mediterráneo confluyen iniciativas europeas muy diversas (con sus correspondientes fondos de financiación) que responden a instrumentos y programas específicos. Esto quiere decir que los enfoques que aplican no son unívocos, de modo que ante los diversos objetivos a cumplir también lo son los destinatarios encargados de llevarlos a cabo (tupida red de agentes institucionales que actúan en la zona). Plenamente consciente de tal necesidad, la futura macrorregión mediterránea que presenta el documento de trabajo de la CIM sobre Estrategia Mediterránea Integrada incide en la necesidad de explorar potenciales herramientas orientadas a armonizar las diversas iniciativas transnacionales e internacionales que confluyen en el área mediterránea. Como no podía ser menos, una aproximación similar se defiende en el ámbito específico de las acciones desplegadas en el ámbito de la Unión Europea, apostando por integrar las orientaciones estratégicas europeas en coherencia con los programas estatales y regionales. Se trata, pues, de aunar fuerzas y no dispersarlas, configurando una estrategia coordinada que evite duplicidades funcionales e iniciativas yuxtapuestas. Todo ello potenciando las sinergias derivadas del fundamental caudal de experiencias cooperativas actualmente vigente en el área y que debe traducirse en un proceso macrorregional desarrollado a través de acciones y proyectos estratégicos contando con la cooperación de todos los niveles de gobierno en el actual marco de cooperación territorial europea (CRPM, 2011: 2).

En tal sentido, y a pesar de la dilatada experiencia de colaboración que concurre en el ámbito

mediterráneo, no puede pasarse por alto que el panorama relativo a la coordinación de las políticas y acciones concurrente sobre dicha zona resulta insatisfactorio, dado que la fragmentación del mapa de fondos resulta abrumadora, sin que se constate una dinámica predominante que venga a coordinarlos. La creación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) en 2007 respondió en parte a esta necesidad de coordinación. El IEVA sustituyó diversos programas geográficos y temáticos anteriores de la Unión Europea con sus países vecinos, como los programas MEDA y TACIS, concentrando por tanto la mayor parte de la financiación destinada a los programas regionales euromediterráneos. Sin embargo, los sistemas de financiación siguen estando fragmentados y los recursos disponibles para un enfoque territorial siguen siendo escasos. En función de tal situación empírica, el CIM, al diseñar un conjunto de prioridades temáticas a abordar por una futura macrorregión mediterránea introduce una serie de indicaciones en relación con determinados proyectos que, en dichas áreas temáticas ya están vigentes, señalando su potencialidad para una aplicación a escala macrorregional (CRPM, 2011: 4-6).

Tercero

Si uno de los requisitos para crear una macrorregión es que no se aumenten los fondos ya existentes sino que estos se empleen de forma más idónea, el esfuerzo de coordinación en un área sobre la que confluyen instrumentos financieros diversos se convierte en una cuestión clave. Dada la heterogeneidad ya reseñada de actores, programas, iniciativas, instrumentos de acción que, en las actuales circunstancias, rodearía el desarrollo de las acciones definidas por la estrategia y que, como ya se vio en el caso del Báltico opera como una rémora a la hora de permitir el uso idóneo de los fondos ya previamente circunscritos por los programas operativos, lo más lógico sería incorporar la estrategia macrorregional a la hora de configurar los programas transnacionales para el periodo 2014-2020. Dichas estrategias podrían servir para redefinir el alcance geográfico de los programas de cooperación transnacional (Instituto Mediterráneo, 2010).

Precisamente desde tal enfoque, debería tenerse muy presente la recomendación formulada por la Comisión Arco Atlántico CRPM, proponiendo la creación de la figura del «programa operativo macrorregional», cuya función principal se identifica con la indicación de los proyectos prioritarios y las responsabilidades de los diferentes actores (UE, Estados miembros, autoridades regionales y locales), tomando como base la Estrategia definida previamente (CRPM, 2010). Obviamente, dicha propuesta sería susceptible de ser incorporada al proceso de definición del marco presupuestario para el periodo 2014-2020. La necesidad de sincronización entre las iniciativas a desarrollar y los mecanismos financieros aplicables a tal efecto emerge como un elemento fundamental a tener en consideración de cara a la optimización de la estrategia macrorregional.

Este enfoque sincronizador también debería ser aplicado con respecto al planteamiento de las políticas a desarrollar por la estrategia macrorregional, las cuales para alcanzar un grado satisfactorio de éxito habrían de discurrir en consonancia con otras iniciativas que sobre los mismos temas son puestas en acción desde las instancias europeas: los casos de la política marítima integrada y la red europea de transportes suponen claros ejemplos en tal sentido, habiéndose detectado en la macrorregión báltica situaciones de yuxtaposición y descoordinación en las actividades desplegadas que en nada benefician a la eficiencia del planteamiento macrorregional.

Mapa 2.5.

Cuenca del Mediterráneo

Fuente: elaboración propia.